



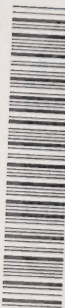
Government of Canada

Gouvernement du Canada

Task Force on Governance and  
Cultural Change in the RCMP

Groupe de travail sur la gouvernance  
et le changement culturel à la GRC

Government  
Publications



3 1761 11708958 1

# Rebuilding the Trust

Task Force on Governance and  
Cultural Change in the RCMP

**December 2007**

**Prepared for**  
Minister of Public Safety and  
President of the Treasury Board

C41  
SG 800  
-2007R27

Canada

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, 2007

Paper Version

Cat. No.: PS4-53/2007

ISBN: 978-0-662-05321-7

PDF Version

Cat. No.: PS4-53/2007E-PDF

ISBN: 978-0-662-47323-7

Printed in Canada





Government of Canada

Gouvernement du Canada

Task Force on Governance and  
Cultural Change in the RCMP

Groupe de travail sur la gouvernance  
et le changement culturel à la GRC

Ottawa, Ontario  
K1A 0P8

December 14, 2007

The Honourable Stockwell Day, P.C., M.P.  
Minister of Public Safety  
House of Commons  
Ottawa, ON K1A 0A6

The Honourable Victor Toews  
President of the Treasury Board  
House of Commons  
Ottawa ON K1A 0A6

Rebuilding the Trust

Dear Ministers Day and Toews:

We are pleased to enclose our report, Rebuilding the Trust, on governance and cultural change in the RCMP. This report responds to the issues set out in the July 13, 2007, order-in-council by which we were appointed. It has been a pleasure meeting and working with the thousands of dedicated men and women who proudly serve Canadians from coast to coast to coast.

Respectively submitted,

Linda Black, LL. M.

David A. Brown, Q. C., Chair

Richard Drouin, C.C., Q.C.

Norman D. Inkster, O.C., LL.D.

Larry Murray CMM, CD

Canada





# **REBUILDING THE TRUST**

## **REPORT OF THE TASK FORCE ON GOVERNANCE AND CULTURAL CHANGE IN THE RCMP**


*Submitted to*

*Minister of Public Safety*

*and*

*President of the Treasury Board*

December 14, 2007



Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117089581>

## TABLE OF CONTENTS

<b>GLOSSARY.....</b>	<b>i</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>vii</b>
Rebuilding the Trust .....	vii
The Business and People of the RCMP .....	viii
Structure of the Report.....	ix
Consultation Strategy.....	x
Support for the Task Force .....	x
<b>CHAPTER 1: CHANGING THE RCMP'S RELATIONSHIP WITH GOVERNMENT.....</b>	<b>1</b>
1.1 The Need for Organizational Reform .....	1
1.2 Effective Management of the Human Resources Function .....	1
1.2.1 Problems Created by a Bifurcated Authority for Human Resources.....	1
1.2.2 Importance of People .....	2
1.2.3 Elevating the Human Resources Function.....	2
1.2.4 Building Human Resource Capacity.....	2
1.2.5 Importance of Separate Employer Status.....	3
1.3 Financial and Contract Management .....	3
1.3.1 Funding the RCMP .....	3
1.3.2 Financial Handcuffs .....	3
1.3.3 Building Financial Management Capacity.....	4
1.3.4 Delegation of Financial Management Authorities.....	4
1.4 Board of Management.....	5
1.4.1 Roles and Responsibilities .....	6
1.4.2 Board Composition and Appointment .....	7
1.4.3 Board Chair.....	7
1.4.4 Delegation of Additional Powers.....	7
1.4.5 Advantages to Be Derived from a Board of Management.....	8
1.5 Periodic Review of the Board of Management.....	8
<b>CHAPTER 2: PUBLIC ACCOUNTABILITY .....</b>	<b>11</b>
2.1 Background.....	11
2.1.1 The CPC and the ERC .....	11
2.1.2 Inadequacy of the Bifurcated Complaints System.....	12



2.2	The Culture of Policing.....	13
2.3	Provincial Public Complaint Processes .....	13
2.4	Necessary Features of a Public Complaints Process.....	13
2.5	A New Independent Body - ICCOR .....	14
2.5.1	ICCOR Legislation .....	14
2.5.2	Incorporating the Features of an Ombudsman.....	15
2.5.3	Handling of Complaints.....	15
2.5.4	Investigation Role .....	16
2.5.5	Provincial Involvement.....	16
2.5.6	Panel of Arbitrators.....	16
2.5.7	Disciplinary Appeals.....	16
2.5.8	Resources of the ICCOR.....	17
2.5.9	Costs of the ICCOR .....	17
2.6	Periodic Review of the ICCOR.....	17
<b>CHAPTER 3: ISSUES REQUIRING IMMEDIATE ATTENTION.....</b>		<b>23</b>
3.1	Demand that Exceeds the RCMP's Capacity .....	23
3.1.1	Systemic Vacancies – Now and in the Future .....	23
3.1.2	Responding to the Call of Duty .....	25
3.1.3	RCMP Officers Mired in Administration .....	25
3.1.4	Fair Compensation .....	26
3.1.5	Safety .....	27
3.1.6	Health and Wellness .....	28
3.2	Workplace Issues .....	28
3.2.1	Ethics.....	28
3.2.2	Discipline .....	29
3.2.3	Workplace Disclosure.....	31
3.2.4	Labour Relations.....	32
3.2.5	Civilian Personnel Issues .....	34
3.2.6	Workplace Issues Specific to Headquarters.....	35
3.3	Human Resources Development.....	36
3.3.1	Recruitment.....	36
3.3.2	Educating and Training Future Leaders.....	37
3.3.3	Performance Evaluations .....	38

3.3.4	Promotion System .....	39
3.4	Communications .....	39
<b>CHAPTER 4:</b>	<b>BARRIERS TO EFFECTIVE MANAGEMENT .....</b>	<b>41</b>
4.1	Cultural Barriers to Effective Management .....	41
4.2	Structural Barriers to Effective Management .....	41
4.2.1	Operations .....	41
4.2.2	Application to Contract Policing .....	42
4.2.3	Application to Federal Policing .....	43
4.3	Administrative Decision Making .....	43
4.3.1	Headquarters .....	43
4.3.2	Regionalization .....	44
4.3.3	Committee Structure Supporting the Commissioner .....	45
<b>CHAPTER 5:</b>	<b>IMPLEMENTATION .....</b>	<b>47</b>
5.1	A Vision to Move Forward .....	47
5.2	Implementation Council .....	47
5.3	RCMP Change Management Team .....	48
5.4	Interim Funding .....	49
<b>APPENDIX A:</b>	<b>MANDATE .....</b>	<b>51</b>
<b>APPENDIX B:</b>	<b>BIOGRAPHIES OF TASK FORCE MEMBERS .....</b>	<b>53</b>
<b>APPENDIX C:</b>	<b>LIST OF RECOMMENDATIONS .....</b>	<b>55</b>





## **GLOSSARY**

<b>Term</b>	<b>Definition</b>
<b>Aboriginal Policing</b>	Through Aboriginal Policing, the RCMP promotes the recruitment of Aboriginal people into the Force and develops and evaluates practical and culturally sensitive policing. The Force also consults with national Aboriginal organizations to ensure that policies and programs reflect the needs of Aboriginal communities.
<b>Board of Management (the Board)</b>	The creation of a Board of Management for the RCMP is recommended in Chapter 1.
<b>Canada Border Services Agency (CBSA)</b>	CBSA is responsible for providing integrated border services that support national security and public safety priorities and facilitates the free flow of persons and goods, including animals and plants, that meet all requirements under the program legislation.
<b>Canada Firearms Centre (CFC)</b>	The CFC was created by an order-in-council in 2003 to oversee the administration of the Firearms Act and the Canadian Firearms Program (CFP). In 2007 it was transferred to the RCMP.
<b>Canadian Police Information Centre (CPIC)</b>	CPIC is a computerized information system intended to provide all Canadian law enforcement agencies with information on crimes and criminals. It is operated by the RCMP's National Police Services.
<b>Canada Revenue Agency (CRA)</b>	The CRA is responsible for the administration of federal tax programs, as well as certain provincial and territorial tax programs.
<b>Canadian Security Intelligence Service (CSIS)</b>	CSIS investigates threats, analyzes information and produces intelligence relative to the national security of Canada.
<b>Civilian Member (CM)</b>	CMs are employed within RCMP establishments across Canada and are governed by the RCMP Act. CMs provide support to front-line policing operations, and are hired for their specialized scientific, technical or administrative skills.

<b>Term</b>	<b>Definition</b>
<b>Commission for Public Complaints Against the RCMP (CPC)</b>	The CPC, which is established under the RCMP Act, is an independent agency which conducts reviews of the RCMP's handling of public complaints.
<b>Commissioner</b>	The highest rank in the RCMP. The Commissioner is appointed by the Governor-in-Council, pursuant to the RCMP Act, and is under the direction of the Minister. The Commissioner is responsible for the control and management of the Force.
<b>Contract Policing</b>	The Government of Canada has entered into arrangements with eight provinces and three territories to have the RCMP provide policing services under contract.
<b>Depot (Training Academy)</b>	Depot, located in Regina, Saskatchewan is the RCMP's primary training facility where all cadets undergo all of their basic training.
<b>Europol</b>	Europol is the European Union law enforcement organisation that handles criminal intelligence to increase effectiveness and co-operation between the authorities of the European Union's (EU) Member States.
<b>External Review Committee (ERC)</b>	The ERC was established under the RCMP Act as an independent agency to review grievances as well as cases of discipline, demotion or discharge of members of the RCMP.
<b>Federal and International Policing</b>	Federal and International Operations (FIO) is a business line of the RCMP that works domestically and globally, to protect Canadians and their institutions, through intelligence-based prevention, detection and investigation, against terrorists, organized criminals, and other criminal activity.
<b>Independent Commission for Complaints and Oversight of the RCMP (ICCOR)</b>	ICCOR is the civilian oversight body recommended for the RCMP by the Task Force in Chapter 2.
<b>Integrated Border Enforcement Teams (IBETs)</b>	IBET is an intelligence-led cooperative project of the RCMP that supports national security investigations associated to the Canada/US border and investigates cross-border illegal activities, between the ports of entry.

<b>Term</b>	<b>Definition</b>
<b>Integrated Market Enforcement Teams (IMETs)</b>	The IMET project of the RCMP investigates serious Criminal Code capital markets fraud offences.
<b>Integrated National Security Enforcement Team (INSET)</b>	INSET is a project of the RCMP to increase the capacity for the collection, sharing and analysis of intelligence among partners with respect to individuals and entities that are a threat to national security, and is made up of representatives of the RCMP, federal partners and agencies.
<b>Integrated Policing</b>	A philosophy of policing that consists in the collaboration of all levels of police services to exchange intelligence, share tactical and operational knowledge, plan joint actions, benefit from economies of scale, improve service delivery and increase the overall effectiveness of communications amongst law enforcement agencies.
<b>Integrated Proceeds of Crime (IPOC)</b>	The IPOC program is directed at identifying, assessing, seizing, restraining and forfeiting illicit wealth.
<b>INTERPOL</b>	Created in 1923, INTERPOL is the world's largest international police organization, with 186 member countries. It facilitates cross-border police co-operation and supports and assists all organizations, authorities and services whose mission is to prevent or combat international crime.
<b>Investigative Report</b>	This report was prepared by Mr. David Brown, Q.C., as the Independent Investigator appointed by the federal government to examine matters related to the RCMP pension and insurance plans. In his Report, A Matter of Trust, Mr. Brown recommended the establishment of a task force to conduct a comprehensive review of the governance structure and culture of the RCMP.
<b>Minister</b>	The Minister of Public Safety who is the member of Cabinet with responsibility for the RCMP.
<b>National Police Services (NPS)</b>	NPS provides to over 500 other law enforcement agencies and criminal justice organizations such services as CPIC and Forensic Identification Services.
<b>Police Reporting and Occurrence System (PROS)</b>	PROS provides automated capabilities to store, maintain and retrieve information in respect of criminal activity and the details of corporate proceedings.



<b>Term</b>	<b>Definition</b>
<b>PRIME-BC</b>	PRIME-BC is the software used in British Columbia to connect every municipal police department and RCMP detachment throughout the province and provides access to information about criminals and crimes instantly to all police agencies.
<b>Protective Policing Services</b>	Protective Policing is responsible for all aspects of the RCMP national protective security program for the following individuals and assets which includes: the Governor General with her family and residences; federal Cabinet Ministers; Supreme Court judges; visiting heads of state; foreign diplomats in Canada and their residences; internationally protected persons (IPPs); and persons designated by the Minister of Public Safety Canada as requiring security.
<b>Public Sector Integrity Commissioner (PSIC)</b>	An agent of Parliament, the Public Sector Integrity Commissioner is responsible for the administration of the new Public Servants Disclosure Protection Act, which protects public servants who report wrongdoings in the federal government.
<b>Public Servants Disclosure Protection Act (PSDPA)</b>	The purpose of the PSDPA is to encourage employees in the public sector to come forward if they have reason to believe that serious wrongdoing has taken place and to provide protection to them against reprisal.
<b>Public Service Employee (PSE)</b>	PSEs are employees of the RCMP who are public servants but not employed under the RCMP Act.
<b>PWGSC</b>	PWGSC is Public Works and Government Services Canada.
<b>Red serge</b>	The red serge is the formal attire of the RCMP. It consists of a Stetson hat, a scarlet tunic in military dress style and riding breeches with yellow striping down the outside of each leg.
<b>Regionalization</b>	In 1996, operational authority and functions in the RCMP were decentralized under the Deputy Commissioners to the four regions: Pacific, Northwestern, Central, and Atlantic.

<b>Term</b>	<b>Definition</b>
<b>Regular Member (RM)</b>	RMs comprise the bulk of RCMP employees. They are appointed to regular member rank in the Force pursuant to Section 7.(1)(a) of the RCMP Act and are trained as police officers.
<b>Senior Executive Committee (SEC)</b>	SEC members are the Commissioner and all Deputy Commissioners. Advisors to SEC are the Ethics Advisor, Assistant Commissioner of Strategic Policy and Planning Directorate, Senior General Counsel for Legal Services, Assistant Commissioner of Public Affairs and Communication Services, and the Chief Audit Executive. Representatives of the National Executive Committee of the SRR Program are observers to the SEC.
<b>Senior Management Team (SMT)</b>	The SMT is composed of 55 to 60 of the senior managers in Headquarters, regions or divisions – including SEC members and the 14 Divisional Commanding Officers. The SMT meets three times per year on strategic and operations management issues.
<b>Staff Relations Representative (SRR)</b>	The SRR Program is the official labour relations program of the RCMP. It represents RCMP regular and civilian members.
<b>Temporary Civilian Employee (TCE)</b>	TCEs are non-member employees of the Force. They replace RCMP employees who are on leave, off duty sick, away on training or who are seconded to other duties. They are also hired to fill positions that are known or planned to be short-term.





## INTRODUCTION

### Rebuilding the Trust

In June 2007, "A Matter of Trust", the Report of the Independent Investigator into Matters Relating to RCMP Pension and Insurance Plans, was submitted to the Minister of Public Safety and the President of the Treasury Board. That report raised serious issues with the RCMP's culture and governance. On the recommendation of the Investigative Report, the Government of Canada established this Task Force to consider these issues more closely.

The RCMP is a national symbol. The "red serge" has been a source of national pride and is recognized around the world as a symbol of who we are and what living in Canada means. However, in the last few years, trust in the management of the RCMP has been shaken. This has had a stunning impact on the members and employees of the RCMP and on the Canadians they serve. Trust in the management of the RCMP needs to be rebuilt.

At the time of our appointment and throughout the term of our mandate, the RCMP was under intense public scrutiny. In addition to the Investigative Report, Justice O'Connor had recently released his report on the Arar affair and made very significant recommendations. The Air India Inquiry was underway. The death in Vancouver of a Polish man following the use of tasers by RCMP officers had prompted several investigations and inquiries. Tragedy had befallen two members of the RCMP and their families. These circumstances complicated our already difficult challenge.

We took as a given that all Canadians – and most of all, the members and other employees of the RCMP – expect the RCMP to be a world class organization, answerable

to Canadians. However, we felt it was important to listen closely to those people most familiar with the RCMP to understand why the organization is falling short. As we came to understand the scope and depth of the issues, we realized we would have to challenge traditional concepts and practices in order to identify innovative and lasting solutions.

During our consultation and analysis, serious problems affecting the RCMP were brought to the attention of the Task Force. Of these, the issues demanding the most urgent attention related to the impossible demands being placed on members and employees; demands that are compromising their health and safety. We also heard with remarkable consistency about major problems with the discipline system, recruitment, performance evaluations, promotion and personal development. We also witnessed the dedication and consuming pride members and employees have in their Force. All of this led us to conclude that there is a need to radically overhaul the way in which the RCMP is governed. We have also seen that there is a need to improve significantly the accountability of the RCMP to the public, to elected political leaders and to the members and employees of the Force.

This Report begins by outlining two major reforms which we believe are essential for restoring the Force to the positions of confidence and respect that it has enjoyed since its inception. These reforms address the need we have identified for reforms to governance, culture and accountability. Although the need for these reforms now seems obvious to the members of the Task Force, this is not where we started. As we assessed what we had learned and began considering possible solutions, we realized

that merely treating the symptoms would not produce sustainable improvements; a more fundamental approach was required. A new approach to the organization of the Force and its governance structure is essential, and a new independent body is needed for complaints and oversight of the RCMP.

We recognize that many of the issues that have been brought to our attention require immediate redress. Although revitalized governance and recommitment to accountability will help ensure that similar issues will not arise again, we also address some of the most critical issues and recommend steps for the Force to rectify them immediately.

We also recognize that a renewal on the scale outlined in this Report will be difficult and, at times, disruptive. However, in our view, it is necessary for the RCMP and the Government of Canada to take decisive steps and to report on them publicly. A fundamental underpinning of our recommendations, therefore, is the immediate creation of an Implementation Council which will provide leadership and guidance to the renewal process and which will keep the public apprised of its progress. The composition and mandate of the Council is set out in Chapter 5.

Rebuilding the trust is our primary goal. We believe that it can be achieved by ensuring accountability, increasing transparency, strengthening governance, providing greater support to members and employees plus the implementation of many more recommendations that will improve the organization.

### **The Business and People of the RCMP**

The RCMP is arguably the most complex law enforcement agency in the world today. The RCMP provides, under contract, rural

and municipal policing services in all but two provinces, in all three territories and in approximately 200 municipalities and aboriginal communities. It also provides federal and international police services, national police services and protective policing. Federal and international police services operate domestically and globally to protect Canadians and their institutions against terrorists, organized criminals and other criminal activity. The RCMP hosts INTERPOL and Europol for Canada. Many Canadians may not realize that the RCMP provides leadership in police training and stabilization efforts around the world, including in Haiti and Afghanistan. National police services provide crime lab and identification services to over 500 law enforcement agencies and criminal justice organizations and host and manage CPIC. Protective policing is responsible for national protective security for the Prime Minister and the Governor General, their families and their residences, as well as for cabinet ministers, Supreme Court judges, foreign dignitaries and others designated by the Minister as requiring security.

There are currently over 27,000 members and employees of the RCMP comprising regular and civilian members of the Force and public servants. The approximately 17,000 regular members are trained as qualified peace officers, are entitled to wear the uniform and are entitled to carry weapons. There are also approximately 3,000 civilian members of the RCMP who are not trained as peace officers. Civilian members provide specialist support to the Force in areas such as forensic science and technology. Additionally, the RCMP employs approximately 4,700 public service employees who are not members of the Force, but who provide specialized services in key areas such as human resources and financial management. They also provide critical operational and administrative

support in detachments across Canada, in divisional and regional centres and at Headquarters in Ottawa. Finally, the RCMP employs approximately 2,000 temporary civilian employees to perform a range of functions under contracts with a fixed duration. The RCMP is also supported by several hundred municipal employees, auxiliary constables and volunteers.

The RCMP operates with an annual budget of approximately \$4 billion, for which it depends on appropriations from the federal government and on revenues from its contracting provinces, territories and municipalities.

The RCMP is led by the Commissioner appointed pursuant to the RCMP Act. The Commissioner has authority to run the business of the RCMP, under the direction of the Minister. The Force is organized into detachments, which come together under districts and then divisions, ultimately reporting to the Commissioner. Overlaid on this organization is a regional structure which divides the Force into regions for administrative purposes.

Much has been said and written about the complexity of the RCMP given the organization's law enforcement responsibilities in Canada and abroad. It would therefore not be unreasonable to argue that some or all of the solution to issues confronting the Force rests in breaking it up. Such a consideration would require a much broader public policy debate as to the policing model which best suits Canada and best serves Canadians. Such a debate is not within the mandate of this Task Force.

The Task Force believes, however, that the timely implementation of the recommendations in this Report will permit the RCMP, with all of its constituent pieces,

to be governed effectively. Indeed a public policy debate about Canada's policing model would be better informed if the alternatives could be compared to a properly structured and governed RCMP.

## **Structure of the Report**

The mandate given to the Task Force seeks recommendations on matters relating to the governance and culture of the RCMP. A copy of the mandate is attached as Appendix A. Biographies of each of the members of the Task Force are included for reference in Appendix B.

As a first step, the members of the Task Force agreed that it was important to consult widely on these issues both with members of the Force and with other stakeholders. The details of this process are discussed below. What emerged was a variety of consistent themes, many of which touched on more than one of the specific items of the mandate of the Task Force, and many of which, while clearly issues of governance and culture, did not fall squarely within one of the eight listed items in the mandate.

The Task Force realized, however, that the issues raised during these consultations reflect accountability, governance and cultural issues that ran far deeper and were more fundamental to the Force than those described in the earlier Investigative Report. We therefore concluded that a report that sets out the need for fundamental change and then addresses each of these issues in the form in which they were presented to us would provide to the reader a more meaningful analysis and prescription for reform than simply reporting on the specific items listed in the mandate. Each of the mandate items is addressed in our analysis, although they are not specifically referenced in the text.



## **Consultation Strategy**

Tackling all the fundamental issues facing the RCMP today in just five months has been a complicated task that required extensive consultation with people who intimately understand the Force, its responsibilities and operating realities. To do so, we travelled across the country, conducting consultations in every province and territory. This included meetings with thousands of RCMP members and employees at detachments across the country and at Headquarters as well as cadets at Depot Division in Regina. We met with federal departments and agencies currently engaged with the RCMP, including the Canada Public Service Agency, Treasury Board Secretariat, the Office of the Public Sector Integrity Commissioner, the RCMP External Review Committee and the Commission for Public Complaints against the RCMP. We interviewed federal and provincial Solicitors and Attorneys General, Deputy Ministers, mayors and city councillors. We provided Canadians with an opportunity to contribute online, in writing, by phone or by fax. We provided the same opportunity to members and employees, both present and retired. We received over 500 emails and other pieces of correspondence in response.

## **Support for the Task Force**

The Task Force enjoyed a very high level of support from the Task Force Secretariat, led by Executive Director Bill Austin, and which included Louise Forgues, Matt Hopkins, Lisa Khouri, Lauren Meldrum, Sandy McIntosh, Sherry Nowlan and Stephanie Pelletier. We also received a very high level of support from Carol Hansell and her colleagues at Davies Ward Phillips & Vineberg LLP.

This Report would not have been completed in the short time we were given without the cooperation of the Commissioner of the RCMP and his team of senior managers. In particular, we wish to commend Commissioner Elliott for establishing a committee to assist the Task Force – a committee that met 15 times over 20 weeks and significantly aided us in acquiring answers and insights to tough questions that were raised. We also wish to thank all the RCMP staff involved in the preparation of technical reports, policy analyses and researching the supporting documentation which informed the work of the Task Force. We are grateful for their assistance in arranging the meetings across the country that allowed us to talk with many members of the Force, provincial and territorial officials, mayors of municipalities, other police services and Canadians. The Task Force would not have been able to visit as many locations across the country (particularly remote detachments) without the logistical support and assistance of the RCMP. These visits were invaluable in understanding the grassroots of the organization. In short, the Force, its management and members could not have been more helpful.

One of the early challenges facing the Task Force was to identify other police forces in Canada and internationally which may have faced and implemented solutions for some of the issues confronting the RCMP. Although we could identify no police agency that provided the same range of services provided by the RCMP, we were aware that best practices are emerging for many of the areas in which it operates. The Task Force was fortunate to identify highly qualified experts both in Canada and internationally who were generous in providing very helpful advice. At our request, some of these experts produced research papers which will be published on

the Department of Public Safety web site ([www.publicsafety.gc.ca](http://www.publicsafety.gc.ca)). In all, the Task Force found this expert support extremely helpful in putting into context the information provided to us during our consultations and for identifying practices currently followed in other police agencies.



## **CHAPTER 1: CHANGING THE RCMP'S RELATIONSHIP WITH GOVERNMENT**

### **1.1 The Need for Organizational Reform**

The RCMP's mandate includes provincial and municipal policing services from coast to coast to coast, combined with a broad spectrum of federal and international policing services. The Task Force concludes that the RCMP is poorly positioned to discharge its responsibilities under its current organizational framework. As a statutory agency, the RCMP is subject to a wide array of rules and policies generally applicable across the broader public service. Some of these rules and policies are simply inappropriate for a national police service – many actually compromise the effectiveness of the Force.

Decisive steps need to be taken to equip the RCMP to manage its business as a modern service-oriented entity. In many ways, the RCMP's approach to governance is based on a model and style of policing developed from and for another policing era. Although new priorities and initiatives have been introduced from time to time to try to modernize the Force and make its governance and culture more suitable, many of these initiatives eventually floundered. Organizational change and new approaches proved to be difficult to sustain and institutionalize in such a large, complex and tradition-bound police organization.

Successful change and reform require a much higher degree of managerial competence and sophistication than that which is currently found within the RCMP. The modern RCMP now appears to be a confusing mixture of traditional and modern ideas, philosophies, practices and programs. Only a radical overhaul of the RCMP's governance structure and a re-thinking of its

accountabilities will enable it to successfully address the challenges of reform.

In the following sections, the Task Force makes recommendations to build capacity and reform governance. In Chapter 5, we make recommendations for an implementation plan that will make this transition possible. The issues facing the RCMP make immediate action on these reforms an urgent priority. The Force must have greater authority over human resources, financial management and contracting as well as enhanced capacity to manage these functions. This will help it address the serious systemic problems plaguing the RCMP while clarifying responsibilities and accountability. The Force's ability to provide the services expected of it is dependent upon a successful and timely transfer of these responsibilities to the RCMP and its new governing body.

### **1.2 Effective Management of the Human Resources Function**

#### **1.2.1 Problems Created by a Bifurcated Authority for Human Resources**

The responsibility for staffing the RCMP is split between the RCMP itself and the Treasury Board. Although the RCMP Act vests in the Commissioner the control and management of the Force, the Treasury Board is the actual employer of members and employees of the RCMP. While this bifurcated relationship leaves the RCMP with the ability to direct significant aspects of its human resource policy, it is the Treasury Board (not RCMP management) through its funding approvals that dictates how many members and employees the RCMP will have to deploy and how much



each of them will be paid. The situation is further complicated by the fact that the Treasury Board decides how many senior management positions will be available. In the view of the Task Force, this has resulted in confused accountabilities for the proper management of the Force's human resources and has contributed to the failure of the Force to take full ownership of the management of its human resources. Imposing on the RCMP human resource policies of general application across the public service has greatly complicated the Force's ability to manage itself. In many instances, the RCMP simply cannot react in a timely manner to human resource problems in regions or on projects.

#### 1.2.2 Importance of People

Like any modern police force, the RCMP is heavily reliant on its human capital. It requires a science-based workforce with a capacity to anticipate and respond to new challenges. Well-trained front line officers, highly skilled scientists, sophisticated intelligence and communications experts, experts in financial management and logistics, competent human resource managers, perceptive and thoughtful trainers and coaches - all are necessary to enable the Force to perform its whole portfolio of different tasks. Yet in every meeting of members and employees that we attended, we heard surprisingly consistent complaints about the Force's management of its people.

#### 1.2.3 Elevating the Human Resources Function

Even aside from the difficulties of developing a comprehensive human resources policy when the Treasury Board controls some of the key decisions, we do not think that the Force has embraced the importance of strong and effective human resource management. Human resource

issues have too little impact on policy decisions or on the implementation of new initiatives. In contrast, managers of business enterprises and stewards of many government-owned entities have become increasingly aware of the need to factor human resource issues into their decisions. In most organizations of the size and complexity of the RCMP, the head of human resources is an essential partner with other senior managers in the formulation of policy, strategic planning and change management.

Notwithstanding the challenges presented by the bifurcation of human resource management, the RCMP does not apply the authorities it does have in a manner consistent with modern management practices. We have found this to be the case throughout the organization. Across the Force and at all levels, decisions are made and policies are applied without adequate regard for the impact on the members and employees affected by them. In short, the Force has not accepted full ownership of the management of its human resources.

#### 1.2.4 Building Human Resource Capacity

Although it is critical that the Force assume responsibility for its human resource management as quickly as possible; the human resource management failures that we have outlined in Chapter 3 clearly demonstrate that the Force does not currently have the management capacity to do so. Much of the RCMP's human resource function is now performed in unaligned silos that devote time to their individual strategies and agendas instead of using a more integrated approach. Thus, as an urgent priority, the Force must build a much more robust capacity to manage human resources throughout the organization. Adequate resources must be

employed as quickly as possible to examine and rectify the human resource issues identified in this Report.

We understand that there are, within government, human resource experts who could guide or mentor the Force in building its human resource management capacity; seconding one or more of such people to the Force would be an important start. Additionally, human resource professionals from the private sector should be retained. Current members and employees who provide human resource services should be encouraged and supported in building their skills. Building this capacity will require substantial effort on the part of the RCMP and will take considerable time. We urge the Force and the government to make this an urgent priority. In Chapter 5, we recommend that the Implementation Council set reasonable milestones for the development of appropriate human resource capacity within the Force, and that this Council include a status report in its bi-annual reports to the Minister and the Canadian public.

#### **1.2.5 Importance of Separate Employer Status**

In order for the reforms we are recommending to succeed, the RCMP must become a separate employer. Once the human resource management capacity described above has been built to appropriate levels, the government must delegate all remaining human resource authorities to the RCMP. The Board of Management described in section 1.4 would be specifically responsible and accountable to the Minister for the oversight of these expanded authorities.

Within the Federal Government there is a range of models by which agencies are staffed. Several of these agencies (notably

CSIS and the CRA) have become separate employers and have gained the consequent additional flexibility to manage their human resources that other governmental agencies do not have. The Task Force believes that these models can be adapted to the unique needs of the RCMP. The RCMP must take ownership of its own human resource management and it must have greater authority to do so. We believe that it is essential for the RCMP to become a separate employer no later than December 31, 2009.

### **1.3 Financial and Contract Management**

#### **1.3.1 Funding the RCMP**

Spending authority is granted to the RCMP on an annual basis through separate parliamentary appropriations for operating and capital purposes. Appropriately, funds so earmarked cannot be used for any other purpose and funds appropriated for operating purposes cannot be spent on capital and vice versa.

#### **1.3.2 Financial Handcuffs**

Financial management is also plagued with confused accountabilities. Indeed, in the view of the Task Force, funding for the RCMP has become so complex and categorized by the Treasury Board that discretionary spending by the RCMP leadership has been reduced to almost zero. The Treasury Board subdivides the Parliamentary votes into separate allotments which fence the funds by specific activity or function. At the beginning of this year, the RCMP had 35 such allotments, primarily attached to its operating funds.

Similar restrictions affect the RCMP's flexibility in managing its contracts. The Force operates in a changing, volatile and unpredictable environment, where rapid

deployment of resources is essential to protect public safety. For many of its requirements, the Force must go through Public Works and Government Services Canada to obtain authority for procurement and contracting for goods and services. During the last year alone the RCMP has been required to obtain over 900 separate approvals from PWGSC to acquire goods and services valued at approximately \$250 million.

In addition, the RCMP may not move available funds from one application to another without obtaining special permission through successive layers of bureaucracy. The approval process is time consuming and increases the workload on those seeking to re-profile the funds. The funding restrictions prevent management from responding to shortages in one area while large surpluses exist in other areas. The RCMP is also not permitted to carry unexpended funds from one fiscal year to the next without the Treasury Board's approval. As a result, over the last three years alone, over \$200 million dollars of funds allocated to particular programs remained unspent and therefore were unavailable to the RCMP, while members all across the country believe they have insufficient resources to do their jobs safely.

#### 1.3.3 Building Financial Management Capacity

The Task Force realizes that perceived past failures of financial management may well have justified stricter controls, but the resultant restraints have prevented the Force from effectively and efficiently allocating its resources on a timely basis. As with the issues in the human resources area, the imposition of controls by the Treasury Board has contributed to the Force's inability to assume full responsibility for its financial management. In the view of the

Task Force, this has resulted in confused accountabilities for the proper management of the RCMP's financial resources.

The Force does not have the capacity to assume full responsibility for the management of its financial affairs. The Task Force cannot say whether this is the result of relying upon Treasury Board scrutiny, or whether the scrutiny resulted from the Treasury Board's dissatisfaction with the Force's capability. What we do believe, however, is that the RCMP cannot provide the level of policing services that is expected of it in the dynamic environment in which it operates unless its financial management capacity is improved and it gains a clear sense of accountability for this crucial activity. As with the human resources challenges, we recommend that the Government provide mentoring to the Force, perhaps with one or more secondments. The Force must also obtain the additional expertise, likely from outside the Force, to create this essential capability.

#### 1.3.4 Delegation of Financial Management Authorities

The Task Force believes that the RCMP cannot provide the policing services required by Canadians and its contract partners unless it is granted much more authority for the deployment of its financial resources. A more robust financial management team, overseen by the Board of Management described in Section 1.4, will enable the RCMP to manage its finances and third-party contracting in accordance with the standards required by all government entities. Thus, as soon as appropriate financial management capacity is in place, the controls imposed by the Treasury Board on the RCMP's discretion to manage its budget must be removed. Although this removal of controls could be staged over time, the RCMP, under the stewardship of



the Board of Management, should have full authority to develop and manage its own budget by December 31, 2009.

#### **1.4 Board of Management**

We believe that the RCMP can avoid problems discussed in the Investigative Report and those identified by the Task Force if it is equipped with a more effective management structure comprised of knowledgeable leaders with the appropriate skills for managing this complex policing enterprise. The present management structure of the RCMP is a product of the military-bureaucratic policing model. This is characterized by: rank-based authority; management by command and control; management that is formalized and bureaucratic; and insularity. While many of these qualities have defined the RCMP throughout its history, they now seem to be deterrents to the Force's ability to react to the needs of a modern police force. While policing must remain its prime preoccupation, the Force cannot deliver on its mandate without a highly developed infrastructure capable of managing its human and financial resources in the complex environment in which it must operate. Oversight of management is, of course, important, however, it must be at an appropriate level so that management can actually manage. The controls now imposed by Treasury Board and PWGSC greatly restrict management's ability to function effectively.

The Task Force believes that sound internal governance is essential to the successful management of the RCMP. Any governance framework must be for the purpose of supporting the overall productivity of the Force in meeting its legislative mandate. Thus an effective governance framework must operate throughout the organization to deal with the

operational, administrative and functional realities of the Force. Generally, police operational matters must remain the exclusive decision making domain of the police themselves. Creating sound internal governance is not intended to shield the RCMP from public review or oversight nor its accountability to Parliament. In fact it is just the opposite; Parliamentary and public oversight can only be effective if there is reliable internal governance. A sound governance structure provides the conduits through which all accountability becomes a reality.

The RCMP can only address the issues raised in this Report and position itself to meet the inevitable future challenges it will face by enhancing its leadership capabilities and by programming modern management principles into its DNA. Section 1.2.4 sets out the need to build essential capacity in human resource management and to elevate it to the level needed to service a diverse workforce spread across business units and from coast to coast. Section 1.3.3 identifies numerous areas where financial management and contracting capabilities must also be developed.

Policing is an expensive and an expansive public service. There is no reason to predict any future reductions in policing costs. Continuing increases in personnel and technology costs as a result of increased public service expectation, service standardization and integration of police services, ensures that the pressure for increased police expenditures will remain strong. The RCMP budget, close to \$4 billion, has increased significantly over the past few years; yet large segments of the Force believe that it is under-resourced. Indeed, the Task Force has not been able to determine whether there is not enough money or whether resources currently available aren't effectively managed.



Added to the need to improve human resource and financial management is the need for effective strategic planning, succession planning, risk management and communications. These functions are currently provided under a management structure which is informed by a system of rank-based authority and management by command and control. Generally, collaborative decision making and the challenging of decisions are not encouraged.

Over the last decade or so, governance has become a more serious business in both the private, and more recently, the public sector. The role of boards and of the directors who sit on them has become more rigorously defined, their ambit broadened and the fiduciary responsibilities of directors affirmed. The concept of stewardship by boards in both public and private business enterprises has been refined in recent years. There is now clear evidence of the benefits to enterprises derived from a properly constituted and functioning board.

The Task Force believes that a board with a stewardship mandate should be created to assist the RCMP to build and sustain the effective management that it requires. In forming the detailed recommendations that follow, the Task Force has been influenced by the current structure of the CRA and the apparent success that it has achieved. The CRA structure serves as an interesting starting point for the RCMP because it combines a board that has wide responsibility for administrative oversight but is precluded from examining income tax files. A similar exclusion would be necessary for the RCMP board as the Task Force recognizes that the responsibility for police investigations must be the exclusive responsibility of the Commissioner, subject only to direction by the Minister in accordance with the RCMP Act.

The Task Force recommends that the RCMP Act be amended to create a Board of Management of the RCMP with the following essential characteristics:

#### 1.4.1 Roles and Responsibilities

Generally, the Board would have oversight (stewardship) of the organization and administration of the RCMP and the oversight of the management of its resources, services, property, personnel and contracts. Its responsibilities would include:

- human resource management, policies and practices
- resource allocation
- budgeting and financial management
- strategic planning and oversight of implementation
- risk identification and management
- succession planning
- internal and public communications
- establishment of objectives for senior management and performance measures for those objectives

The Board should be informed by the independent considerations and decisions of the Independent Commission for Complaints and Oversight of the RCMP, which we recommend be established in Chapter 2. The Board would be responsible to ensure appropriate communications with the ICCOR.

The legislation would specify that the Board may not give directions to the Commissioner or any other person on any matter relating to police investigations or related matters. It is recognized, however, that the Board's

responsibilities to oversee human resource and financial management will indirectly affect the Commissioner's ability to conduct investigations. Care must therefore be taken in expressing this exclusion in the legislation to give the Commissioner and the Board as much guidance as possible to resolve issues at the margin. The Task Force also recognizes that the appointment of the Commissioner must remain the exclusive purview of the Government. As with other agencies with a similar imperative, the Task Force would hope that an appropriate process for consultation with the Board or its Chair could be developed.

The Board would be accountable for the matters within its responsibility to the Minister and through him or her, to Parliament. The Commissioner would also be accountable to the Minister for the policing and law enforcement matters and would remain subject to written direction from the Minister with respect to these matters. The Commissioner would also be responsible to the Board for the organization and administration of the RCMP.

#### 1.4.2 Board Composition and Appointment

The Board should be comprised of appropriately qualified Canadians of outstanding reputation and chaired by an eminent Canadian who has the necessary expertise. Appointment to the Board should be made by the Federal Government; because of the critical importance of this Board to the ongoing operation of the RCMP, the government should ensure that the Board has a full complement at all times. The calibre and experience of people appointed to the Board will be a critical determinant of its success. The nominating process must be designed to appoint people who, collectively, have the characteristics and attributes necessary to provide guidance

in addressing current issues and guiding the Force into the future.

Since the Provinces and Territories have a major stake in the successful operation of the RCMP, there should be representation on the Board of people with a perspective of their needs. The Task Force believes, however, that a Board of 12 people is optimal. Thus the Task Force would encourage development of a formula that would permit the Provinces and Territories to identify candidates with these perspectives while ensuring that other essential attributes are present. In the Task Force's view, there must be opportunity for appointment to the Board of people with broad private sector experience in the oversight of management of large, complex business organizations. The legislation should clarify, however, that once appointed, Board members have a fiduciary duty to the RCMP. Members of the Board of Management should not be members of the Senate, the House of Commons, or a provincial or territorial legislature; and should not be employed on a full-time basis in the Public Service of Canada or of a province or territory.

#### 1.4.3 Board Chair

The Board Chair should also be appointed by the federal government and should be a person with a demonstrated capacity both to lead the Board and to represent the Board before the Minister and the public service agencies with which the RCMP must interact.

#### 1.4.4 Delegation of Additional Powers

Once the Board is in place and the RCMP has developed appropriate capacity in human resources, financial and contract management, it is essential that the

additional authorities in these areas identified in Sections 1.2 and 1.3 be delegated to the RCMP under the oversight of the Board. The transition of these additional powers could be phased in over time as the requisite capacity is developed.

The goal is to transform the RCMP in an orderly manner into an entity separate from government; an entity which is a separate employer with full authority to manage its financial affairs within spending authorities approved by Parliament.

#### 1.4.5 Advantages to Be Derived from a Board of Management

The Task Force believes that the creation of the Board of Management with the accountabilities by the Board and the Commissioner set out above will achieve the following benefits:

- more intensive and informed oversight of the Force than at present and a more rigorous and balanced accountability regime better suited to the nature of the organization
- more meaningful oversight by the Minister who can interact with the Board on organizational and administrative matters more freely than in the past
- a source of advice to the Commissioner on strategic issues
- constructive independent advice to senior RCMP management regarding administration of the Force
- a more exacting performance management process for the Commissioner personally
- strengthening of the Force's ability to undertake strategic planning and to

participate in policy issues at the federal and provincial levels

- greater administrative flexibility in managing resources, both human and financial
- providing encouragement to the Force to be on the forefront of developments in the policing environment.

#### ***Recommendation 1 – Conversion of the RCMP to a Separate Entity***

*The RCMP should become a separate entity with separate employer status and should be granted full authority to manage its financial affairs within spending authorities approved by Parliament.*

#### ***Recommendation 2 – Board of Management***

*Legislation should be enacted by the Parliament of Canada as soon as possible to establish a Board of Management of the RCMP responsible for the stewardship of its organization and administration including the oversight of the management of its financial affairs, resources, services, property, personnel and procurement.*

#### **1.5 Periodic Review of the Board of Management**

The Task Force believes that it will be important for the Board of Management, its mandate, composition and method of operation described in this Chapter 1 to be independently reviewed with reports on its effectiveness made to the Minister and the Canadian people. The Auditor General of Canada currently has a mandate to review aspects of the RCMP, and that mandate should be continued. In addition, we believe

that the amendments to the RCMP Act establishing the Board of Management should contain provisions for review five years after its proclamation by an independent *ad hoc* committee established by the Minister. The committee would be asked to review the effectiveness of the Board and make recommendations for any changes in its mandate, composition or operation that would improve its effectiveness. The legislation should also provide that new review committees would be formed on each of the fifth anniversaries of the reports of previous committees.





## CHAPTER 2: PUBLIC ACCOUNTABILITY

### 2.1 Background

During the Task Force's consultations and deliberations, it became apparent that radical changes were required in the way that the RCMP accounts to the public, to elected officials and to its members and employees. Several factors converged to produce this conclusion.

The Task Force heard numerous concerns about the handling of discipline and grievance matters. Members do not have recourse to an independent adjudicative process that is binding on the Commissioner. Instead, in those prescribed categories of appeals that may go to external review, that review body's comments are only advisory. With respect to the repeated concerns about the length of time experienced by the members throughout their grievance and discipline process, there appears to be little accountability. Additionally, we heard of no consolidation or analysis of information generated from these processes for the purpose of assessing trends or identifying areas in need of further training.

The Task Force did hear concerns respecting the handling of public complaints. We heard of a need for heightened awareness and more accessibility around the lodging of a complaint as well as improved communication with the complainant. Transparency and timeliness in the complaint process were identified as being beneficial to both the members of the Force and members of the public. Members want to be accountable for their actions and welcome an opportunity to have situations reviewed. The public, as well as the members, want to have confidence that complaints are dealt with in a way that is fair and efficient. Concerns surfaced

relating to the lack of independence of investigations which undermines the confidence in the complaint process.

Additionally, we heard that an oversight role of a body independent from the RCMP would provide valuable consideration of matters in a broader policy context. We heard numerous issues surrounding planning and implementation of new programs, inadequate resourcing and the failure to provide for follow-up, training or an assessment of success. An independent body should be able to consider issues of importance to the RCMP. These factors have led the Task Force to conclude that a renewed and strengthened commitment to accountability and transparency will be essential to rebuilding the trust in the RCMP of its members and employees, the public and elected officials.

We believe that the Independent Commission for Complaints and Oversight of the RCMP described below will accomplish these objectives.

#### 2.1.1 The CPC and the ERC

When the RCMP Act was amended in 1986, two separate agencies were created for handling complaints involving the RCMP: the RCMP Public Complaints Commission (CPC) became operational in 1988 and has the responsibility to review RCMP handling of complaints made against individual members of the Force by the public and make recommendations to the Commissioner. The RCMP External Review Committee (ERC) became operational in 1986 and reviews and makes recommendations to the Commissioner on certain types of grievances made by members as well as the appeals of formal discipline and discharge or demotion actions

made by management. The CPC may self-initiate complaints and hold a public inquiry into complaints but its work over the years has related overwhelmingly to the review of complaints after the fact when the complainant is not satisfied with the disposition of the complaint by the RCMP.

Except for one attempt in 1992 to merge these two agencies, they have remained essentially unchanged for the past two decades. They have separate frameworks for handling complaints that distinguish only the originator of the complaint.

These agencies resulted from the work of the Marin Commission (1974-1976) which recommended the establishment of a public complaint system within the RCMP that would operate independently of the disciplinary system; however, Justice Marin did not recommend the creation of two separate organizations. Rather, the Marin Commission recommended a single authority at the independent review stage that was referred to as the Federal Police Ombudsman, which would review and make recommendations on matters of public accountability, internal discipline and grievances.

The Marin Commission was well informed from a series of contemporary reviews being conducted into the Ontario complaint systems. One of the most notable was prepared by Arthur Maloney, who was also the inaugural Ontario Ombudsman (1975). In addition to Mr. Maloney's work into police complaint systems, at least four other significant reviews, including a Royal Commission, were undertaken in Ontario during 1974-1979.

## 2.1.2 Inadequacy of the Bifurcated Complaints System

The Task Force believes that the current bifurcated system for handling complaints against the RCMP is inadequate in three respects:

- the conclusions reached by either body on any particular issue are only recommendations that are not binding on the Force; the final determination rests with the Commissioner who can accept or reject the advice from the CPC or ERC;
- neither system is sufficiently transparent to provide confidence to the public or the members or employees of the Force that the complaints have been properly and fairly dealt with;
- there is no certainty that information and experiences gained through the current processes will inform future decisions or actions of the RCMP.

Individual complaints, which can serve as indicators of broader issues, can provide the information necessary to identify widespread problems. Complaints, like behaviours, are often indicators; they can provide insight and information which can be valuable in preventing problems and improving performance.

Police are vested with extraordinary powers. They have long been held to account for the use of their powers through the courts, internal discipline and review bodies as well as media. With evolving public expectations, growing distrust and calls for greater transparency and accountability, the Task Force believes that there is a need to strengthen the current legislative scheme for dealing with complaints against the RCMP.

## **2.2 The Culture of Policing**

Police work is stressful, complex and often a dangerous occupation where one officer relies on the other for his/her life and well-being, knowing that in return he/she is also relied upon by his/her partner. Police are routinely in contact with those who break the law and who in many cases are not strangers to violence. Given these circumstances, it is not surprising that there is a common bond amongst police officers that leads to a unique perspective on a relationship between the law which they feel they represent and the civilian population that they are sworn to serve. That unique perspective shapes not only the way in which they perform their duties but also the way in which they have a natural inclination to react negatively to complaints about their conduct.

This common bond, or "culture of policing", is, to a certain extent, an important factor in effective and responsible policing. Although commentary indicates that the majority of internal police investigations are reasonable and appropriate, and are conducted with professionalism, thoroughness and objectivity, public perception is often otherwise. The Task Force believes that confidence by the public and the RCMP family in these results can only be achieved through full civilian oversight.

## **2.3 Provincial Public Complaint Processes**

The Task Force has had the benefit of considering recent reports, background papers and studies relating to the review of public complaint processes in several provincial jurisdictions. These recent reviews underline that the public is demanding accountability from its policing institutions all across the country, not only

from the RCMP. Police, as guardians of our civil liberties, are being asked to be responsible to the public they serve.

All provinces have legislation establishing a framework for a system to review complaints about police. They vary in features from jurisdiction to jurisdiction but all provide for independent review. Several legislative schemes have undergone recent study and changes.

Five provinces, Ontario being the most recent, provide their established civilian oversight body with an investigative role in the determination of complaints. The *Ontario Independent Police Review Act* was passed on May 15, 2007. It creates an independent and transparent police complaints system administered by a new civilian organization, and led by an Independent Police Review Director.

## **2.4 Necessary Features of a Public Complaints Process**

The Task Force encourages a direct and positive involvement of the RCMP in the complaints process. Response by the RCMP to complaints is a key factor in the relationship between the community and the RCMP. A system that encourages the RCMP members and employees themselves to take pride in resolving complaints to the satisfaction of citizens is more effective than one based solely on deterrence through punishment or oversight. Ideally, the RCMP should attempt informal resolution of a complaint as early as possible. If a complaint is not resolved by the RCMP, however, an effective public complaints body must have complete authority to oversee, monitor, review, initiate and, if necessary, investigate complaints.



Where complaints relate to policy or service issues, they should be referred directly to a public complaints body for consideration and response. Complaints relating to actions of a police officer or the performance of an officer's duties should be referred initially to the head of the Force.

The RCMP, like other policing institutions, will be strengthened and its credibility enhanced by civilian oversight and review of police conduct. In order for citizens to have confidence in their police, they must have confidence in those who ensure accountability of police to the public. There must be strong elements of civilian oversight and independence in the public complaints process in order to safeguard the public perception that the process is legitimate.

## **2.5 A New Independent Body - ICCOR**

The Task Force believes the creation of an Independent Commission for Complaints and Oversight for the RCMP (ICCOR) is necessary. This new body would incorporate both the CPC and ERC but provide expanded responsibilities and authorities. It would have the ability to review on its own initiative or at the request of the Minister, the Commissioner or the Board of Management any incident or aspect of the operations of the RCMP. The ICCOR would be the central and single collection and processing point for all complaints against any member of the RCMP, whatever the origin. The consolidation of all complaints at the ICCOR will serve a broader purpose than simply co-ordinating the processing and oversight of complaints. It will allow for the tracking and evaluation of complaints, discipline and grievances in order to identify systemic issues, trends or deficiencies in policies and procedures; once identified, they may be addressed and improved through focused training

programs, increased awareness or new policies or procedures. The findings of ICCOR relating to discipline or grievance situations would be binding on the Commissioner. Recommendations relating to policy or police operations would be made public but be for consideration only by the Commissioner or the Board of Management.

The proposed review body would have as its goal the enhancement of public confidence in the RCMP and bring under one independent civilian umbrella:

- a complaints process including an investigations unit with access to experienced investigators with special investigative capacity plus a dispute mediation unit
- a complaint evaluation and data collection unit that would also monitor progress and timelines respecting complaints and publish appropriate reports
- a separate external review function for grievance and discipline appeals, whether or not they arise out of a complaint against the member
- a mandate to review any aspect of policing operations including operational reviews and make recommendations to the Commissioner and the Board of Management

### **2.5.1 ICCOR Legislation**

The Task Force recommends that the ICCOR would be established by legislation under the RCMP Act and be responsible to the Minister. It would be presided over by a chair and would be comprised of five individuals (including the chair) appointed by the Governor-in-Council for a term of

five years (initially two members for three years to allow for managed rotation) whose expertise and ability make them credible and well-respected in their role of police review and oversight.

#### 2.5.2 Incorporating the Features of an Ombudsman

Many of the responsibilities and authorities vested in the ICCOR reflect those of the role of ombudsman. The Task Force received recommendations for the establishment of an ombudsman and is of the view that the ICCOR will provide that function, plus additional ones, without the necessity of creating a second separate office. For example, the Task Force recommends that the ICCOR have official independence, be established by legislation, report publicly on recommendations and findings, have the capacity in appropriate circumstances to consider complaints and conduct investigations in private, initiate investigations and have the power to summon witnesses and compel testimony, all features of a typical ombudsman system.

#### 2.5.3 Handling of Complaints

The ICCOR's complaint handling process must be accessible notwithstanding geographic, cultural and language challenges and must record and track all complaints. It should encompass complaints relating to members even though the member may have retired, resigned or joined another police service. Accessibility to the complaints process must be easy and include appropriate communication to the complainant. Complaints should be accepted regardless of the source so long as there is some connectivity of interest between the action complained of and the complainant. Complaints made in bad faith or those that are frivolous or vexatious should be dismissed and there must be established a time limit within which complaints must be made. We would

recommend six months from the incident complained of unless the ICCOR approves an extension where circumstances warrant. In appropriate circumstances, where the public body recognizes that the public complaints process is being abused for the purpose of disrupting police operations, the body should have the ability to recommend that the offender be prosecuted.

The characterization of complaints about police behaviour in provincial jurisdictions ranges from public trust complaints to those resulting in serious injury or death. The essence of such characterization relates to the recognition that, depending on the nature and result of the behaviour complained of, varying degrees of explanation, investigation, resolution or review are appropriate. For example, the scope of the process relating to an isolated complaint by an individual that he received a speeding ticket unfairly would be different than a complaint by an individual hospitalized as a result of alleged excessive use of force. An effective oversight body would have established criteria as to when investigations would be mandatory and to ensure fairness and thoroughness of investigations.

The ICCOR would in most cases attempt an informal resolution of a complaint. However, for serious complaints or where the ICCOR believes that mediation would not be successful, it could proceed directly to an investigation. The ICCOR would determine if the RCMP should investigate, if another police service should investigate or if the ICCOR itself would investigate. The ICCOR would also determine whether or not a monitoring role is appropriate, either performed by itself, another force or the RCMP, depending on who is doing the investigation. Investigations would be carried out in accordance with criteria established or approved by the ICCOR to ensure impartiality and thoroughness of investigations.

#### 2.5.4 Investigation Role

In monitoring an investigation, if the ICCOR believes the investigation is not being appropriately conducted, it could direct changes or take over the investigation. This feature is one not typically found in other oversight bodies. Absent this power to direct changes to the course of the investigation, the monitoring role would be limited to reporting only on the steps taken. Although this knowledge may be helpful when involving or communicating with a group to keep it informed, the oversight role, to be effective, should also have the power to provide advice and direction with respect to further investigative steps necessary to ensure that a thorough and complete investigation is conducted.

The 2007 Woods Report on the Review of the Police Complaint Process in British Columbia states that:

"the power to order a further investigation by an external police department is a poor remedy for an initial investigation that is flawed, and the power to order a public hearing is an equally poor remedy for an erroneous disposition in the case of a complaint that does not raise issues that meet the high public interest standard required to justify engaging that seemingly complex, expensive and generally unsatisfactory process."

#### 2.5.5 Provincial Involvement

The ICCOR would also have the ability, where other jurisdictions agree, to participate in the co-ordinated handling of complaints arising during integrated policing

operations. Where one incident which is policed by multiple police agencies gives rise to a complaint, there should be a way to have one timely, thorough and competent investigation that serves all jurisdictions. Additionally, the ICCOR would have the ability to establish an advisory body comprised of experts and others with important perspectives on the work of the ICCOR. While only advisory, it would provide a forum for consultation and consideration of a variety of issues relating to the oversight activity of the RCMP as carried out by the ICCOR.

#### 2.5.6 Panel of Arbitrators

With respect to the independent external review of the ICCOR, the ICCOR would appoint experienced arbitrators to provide a third party appeal of grievances and discipline issues. The Task Force believes that third party adjudication is essential to the restoration of public confidence, particularly when police discipline arising from citizen complaints is involved. As it is essential to protect the principles of natural justice and fairness, it would be necessary to ensure that the adjudication is separate and not involved in any way in the investigation or prior discussion or consideration of matters coming before it. The ICCOR would provide the administrative support for the review function, but reviewers would operate separately and discretely from other activities of the ICCOR.

#### 2.5.7 Disciplinary Appeals

Police discipline hearings arising from public complaints must be timely, competently performed and fair to all participants. While initial determination of appropriate sanctions may be the responsibility of the Commissioner, an appeal to an independent third party is appropriate in most cases, and particularly



those with significant sanctions. Depending on the nature of the appeal, it might merit a full hearing process with witnesses and cross-examination. In other instances, a paper review may be appropriate. Likewise, with matters grieved by RCMP members, the independent third party review is the necessary balance and check for a full and fair process. The Task Force is of the view that all matters of grievance and discipline appeals may be referred to the ICCOR. The ICCOR process should provide expedited decision making if the member chooses.

#### 2.5.8 Resources of the ICCOR

It is important that the ICCOR have sufficient human and financial resources to enable it to perform effectively the four components of its mandate. Thus, if the confidence of the public and the members and employees of the RCMP in the complaints process is to be restored and maintained, the ICCOR must have qualified staff to triage complaints and assess the desirability of the RCMP, another police service, or the ICCOR itself, to investigate the complaint. It must have qualified investigative staff capable of performing its own comprehensive investigations and assessing the investigative work performed by others. It must be able to assemble and maintain a panel of qualified independent adjudicators. And it must be able to employ communications professionals as well as a capable administrative staff headed by a senior public servant with strong managerial skills.

#### 2.5.9 Costs of the ICCOR

The creation and operation of the ICCOR will entail significant costs. However, the Task Force believes that the goal of restoring and maintaining confidence of the public and the members and employees of the Force justifies the expense. We also

note that there will be offsetting cost savings from the current budgets of the CPC and the ERC. We believe that a fully operational ICCOR will eliminate the need for *ad hoc* special investigations and public enquiries which themselves are very costly.

#### 2.6 Periodic Review of the ICCOR

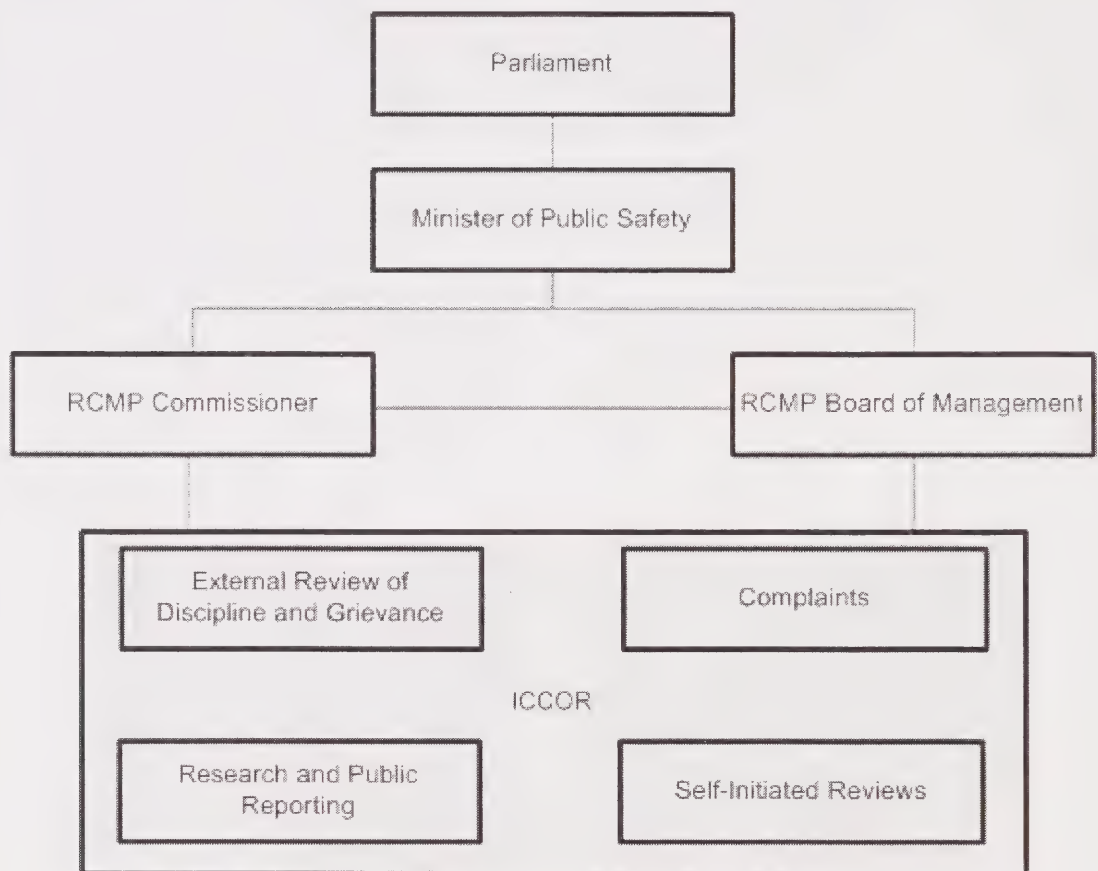
The Task Force believes that it will be important for the ICCOR, its mandate, composition and method of operation, as described in this chapter, to be independently reviewed, with reports on its effectiveness made to Parliament and the Canadian people. The legislation establishing the ICCOR should contain provisions for review five years after its proclamation by an independent *ad hoc* committee established by the Minister. The committee would be asked to review the effectiveness of the ICCOR and make recommendations for any changes in its mandate, composition or operation that would improve its effectiveness. The legislation should also provide that new review committees would be formed on each of the fifth anniversaries of the reports of previous committees.

#### ***Recommendation 3 – Creation of an Independent Commission for Complaints and Oversight of the RCMP***

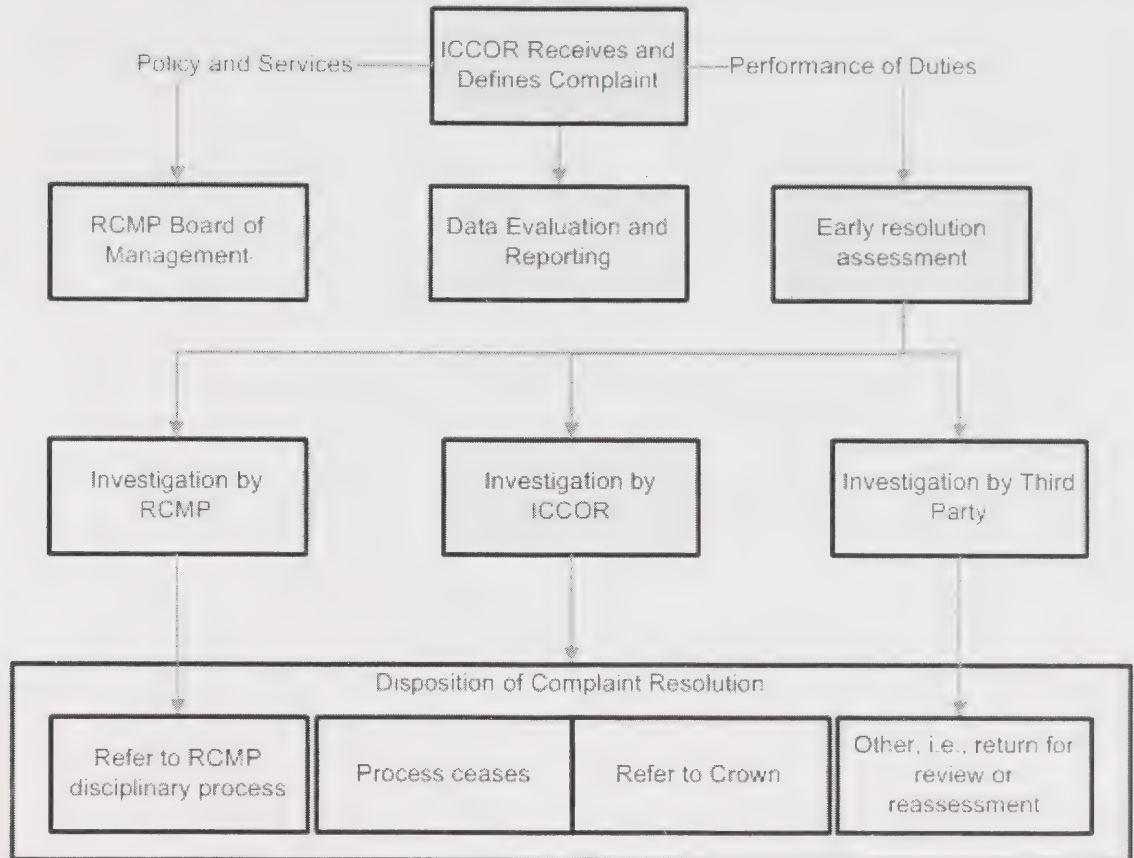
*Legislation should be enacted by the Parliament of Canada as soon as possible to establish an Independent Commission for Complaints and Oversight of the RCMP having the attributes outlined in Chapter 2; the ICCOR should be established and commence operation as quickly as possible following legislative enactment.*



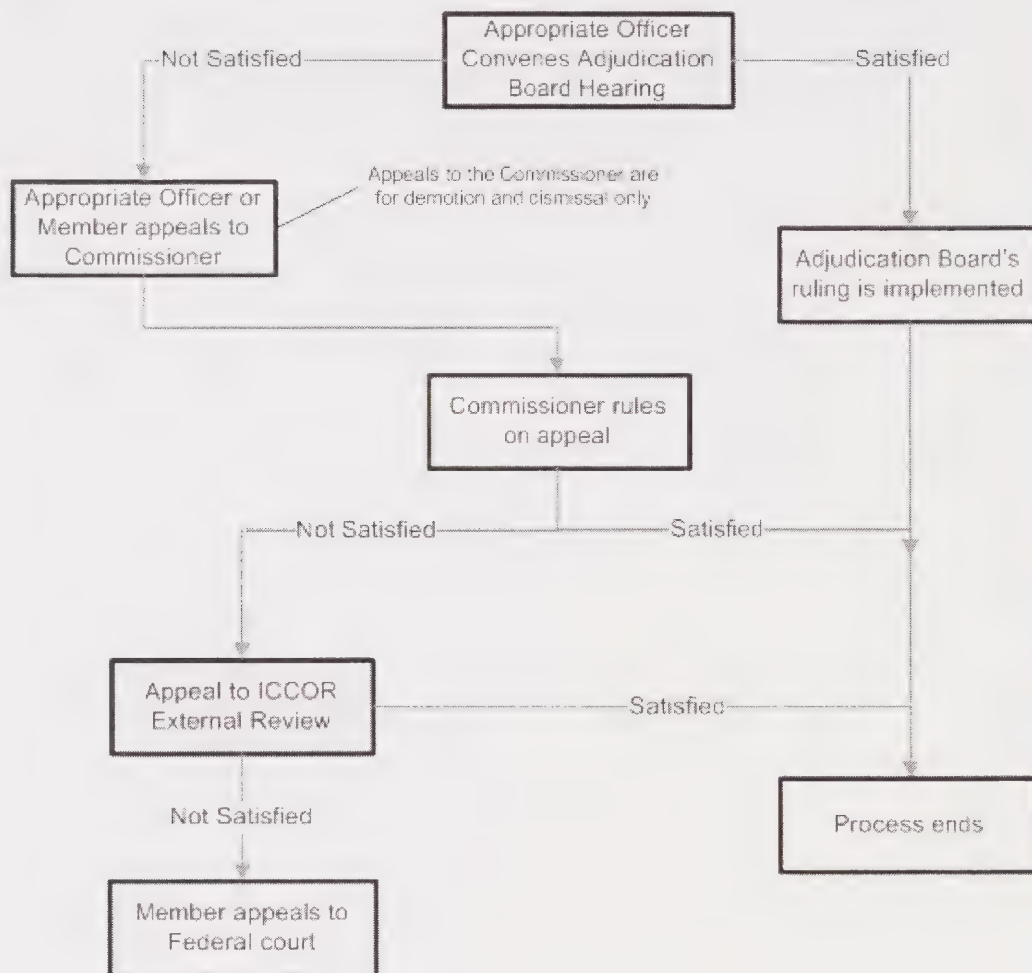
## Reporting Relationship



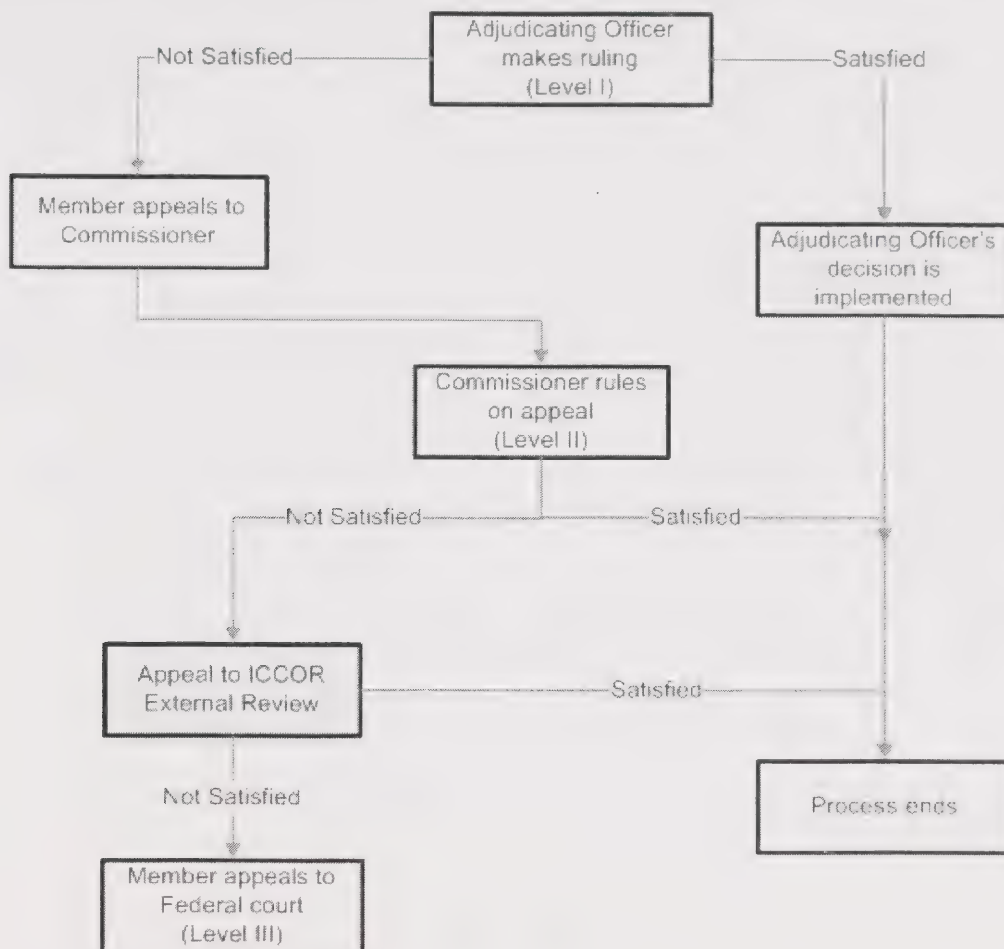
## Complaints Process



## Formal Discipline Process



## Grievance Process







## CHAPTER 3: ISSUES REQUIRING IMMEDIATE ATTENTION

Our two major recommendations are intended to provide lasting solutions to the crises in governance, culture and public accountability that we believe are at the root of the problems facing the RCMP today. In this section, we outline a number of the key problems which led us to conclude that these solutions are required. These issues were consistently reported to the Task Force during our meetings with members and employees of the Force. We consider them to be very important and in need of urgent attention.

These issues have led us to a number of conclusions. First, the RCMP's operating model is not sustainable. Demands on the RCMP to provide an expanding range of policing services, combined with mounting administrative requirements, have left the Force increasingly unable to satisfy its obligations. Second, the pressure on the RCMP to continue to meet its obligations, notwithstanding its lack of resources, has put untenable pressure on its members. Third, the workplace issues at the RCMP that have existed for some time must be addressed by a management team that is fully in control of the organization's agenda. Fourth, that same fully-equipped management team must acquire the ability to develop the potential of the RCMP personnel who have committed to a career in the Force. Finally, the RCMP must learn to stand tall in its interaction with its stakeholders. It must take pride in its accomplishments and humbly accept its shortcomings. It must accept accountability.

Set out in this part of the Report are highlights of certain of the key issues that have come to our attention.

### 3.1 Demand that Exceeds the RCMP's Capacity

The Task Force has heard repeatedly that the RCMP does not have the capacity to satisfy its obligations. Notwithstanding its contractual commitments to the provinces, municipalities and territories and its federal policing obligations, the RCMP never operates at full capacity. In every detachment we visited, there were unacceptable vacancy rates (often in the order of the magnitude of 25-30%). Still, the Force seems to accept every new request – whether or not it has the financial or human resources to follow through. The Force seems incapable of saying no. Members and employees are expected to cover their own work, the work not done by others due to vacancies and the work required to fill ever-increasing administrative demands.

#### 3.1.1 Systemic Vacancies – Now and in the Future

Management can predict from the demographic profile of its current workforce when it will be faced with vacancies. However, budget constraints have prevented the RCMP from recruiting and training new cadets to meet anticipated future needs. Where an increasing workload dictates a need for new resources, contracting partners typically respond; "why should we provide funding for new positions when you can't fill the existing vacancies" – making a bad situation worse. In any event, once a requirement for a new position is identified, a recruit must be found, trained and posted before the new position is actually filled. Accordingly, the creation of a new position today will in reality not be filled for two years.

Unplanned vacancies are also contributing to the vacancy issue. At any time, certain members of the Force will not be available for active duty – whether as a result of parental leave, long term disability, secondment to special projects or in connection with disciplinary action. The contractual policing arrangements of the RCMP do not allow for replacement personnel when members are absent for a protracted period of time. Units and divisions deal with these temporary vacancies depending on a number of variables. If there is a vacancy in a particular municipality, for example, the RCMP may try to maintain service by drawing on resources from other areas to compensate. In urgent circumstances, where the RCMP does not have the resources to satisfy a commitment with a particular province, the RCMP may be permitted to bring in members from another jurisdiction.

Staffing isolated and northern posts presents a particular problem, with most being in danger of being seriously understaffed in the near future. In addition to the physical challenge of these locations, separation from families and loved ones makes it difficult for the RCMP to attract members and employees to those locations. Those members who bring families with them to these posts face other challenges in assisting their families to adapt to the remote environment. In many cases, these environments are so rugged that other professionals, such as nurses and teachers, will not locate there unless RCMP personnel are on site. However, the policies affecting these northern postings seem designed to discourage rather than encourage people to take on these challenges. Housing allowances, vacation allowances and other incentives are being eroded. The impression that one gets is of an unsympathetic Treasury Board, treating the RCMP like any other federal department, without regard to

the fact that the challenges (and living conditions) appear to be much more demanding, unique and urgent.

The Force continues to meet its commitments only because its members are prepared to work too long and too hard to compensate for the lack of resources.

This method of operating is not sustainable. It is inevitable that the Force will not be able to continue to attract new recruits to this way of life – particularly in the face of the opportunities for policing careers in environments that offer a better work/life balance. For those members who continue to be prepared to make personal sacrifices to compensate for a lack of resources, a career in the RCMP will simply wear too many of them down. Additional financial resources must be allocated immediately to enable the Force to meet its commitment without unreasonable pressures on its members. If the inability to fill vacant positions is the result of insufficient funds, then the RCMP management, the federal government and the contract partners must re-examine the RCMP's priorities. If an activity is a priority, it should be funded. If it cannot be funded, it should be discontinued. In the immediate term, systems must be put in place to provide replacement personnel when extended absences place unreasonable demands on others in a detachment.

#### ***Recommendation 4 – Capacity to Meet Commitments***

*The organizational needs of the RCMP must be assessed against its current and future commitments. The RCMP must have the financial resources to satisfy all of its current contract and federal policing responsibilities and the ability to commit resources to satisfy those responsibilities within a reasonable planning horizon.*

#### ***Recommendation 5 – Northern Allowances***

*In respect of northern and isolated postings, we urge the Force to work with the Treasury Board to make sure that treatment of members who are prepared to serve in these areas is fair and appropriate.*

of success would be. In the face of resource shortages, members questioned the merit of RCMP participation in peacekeeping operations and the Air Protection Officers program.

#### ***Recommendation 6 – Commitments to New Services***

*The RCMP should implement measures to ensure that no commitment to deliver a new service or modify an existing service is made without assurance that the necessary human resources and equipment can be deployed without compromising the ability of the Force to fulfill its existing responsibilities. Alternatively, the existing priorities must be reordered accordingly.*

### **3.1.2 Responding to the Call of Duty**

When faced with a request for assistance, the natural impulse of the RCMP as an organization and of its individual members is to respond. We have heard the expression "no call too small". As a result, particularly for those officers in small detachments and in remote areas, the workday never ends.

The Task Force has heard that RCMP management has continually agreed to major new initiatives without properly assessing the resources it has available to dedicate to the new initiative. In some cases, resources have to be diverted from other areas. There are a number of integrated projects that fall into this category, including the IMETS, IPOC, INSET and Shiprider projects. We were told that before agreeing to these projects and others, the RCMP had inadequate information about how they would be funded, what type of training would be involved and what the indicators

### **3.1.3 RCMP Officers Mired in Administration**

The administrative burden imposed on the regular members of the RCMP – legal developments and technological changes - have seriously restricted the time available for front line police work.

Legislative changes and court decisions have led to a dramatic increase over the last 30 years in the complexity, formalization, police resources and time required to process routine investigations. Thirty years ago, on average, a break and enter offence took an hour to conduct an initial investigation. By 2005, the investigation could take at least five hours and up to 10 hours. The time required to investigate a domestic assault increased from an hour to 10 to 12 hours and driving under the influence increased from one to five hours.

The issue here is not with the public policy underlying the judicial decisions or legislative changes referred to above. The



issue is with ever-increasing demands being placed on the RCMP without regard to the capacity of the RCMP to meet those demands. These changes are driving RCMP officers out of communities and into offices and are requiring longer and longer unpaid hours of overtime that must be devoted to administrative matters related to investigations and record keeping.

Technology has also changed the face of law enforcement. In order for the technology to operate, someone must input the data. We have heard from members across the country about the implementation difficulties of the new data collection systems. In many cases, adequate technology has not been made available to allow members to work with the new systems effectively. Slow connections and lack of access make the process of entering the data tedious and time consuming. We have heard from many officers that they spend four to five hours of a 10 hour shift in front of computers (much of this being "voluntary" overtime). Some officers may be tempted to overlook violations they might otherwise pursue at the end of a shift because of the prospect of having to enter a report at the end of that shift.

Unfortunately, these demands have not been met with additional resource allocations. In particular, regular members have been provided with too little administrative and clerical support to allow them to carry on with their core policing activities at the same time as allowing the RCMP to comply with evolving legal requirements. Solutions are emerging in some areas, but more needs to be done.

#### ***Recommendation 7 – Efficiency Study***

*The RCMP should immediately launch an efficiency study to determine whether trained employees are performing functions that are best performed by employees with specific skills, with a view to ensuring that employees are using their training and experience in the most efficient manner.*

#### ***Recommendation 8 – Administrative Support***

*The RCMP should immediately make available administrative resources to enable members to devote more time to core policing.*

#### **3.1.4 Fair Compensation**

The men and women of the RCMP are overworked. Expecting members to continue to provide the level of service currently demanded of them is exploiting their commitment to Canadians to provide exemplary policing services.

As described above, detachments are already understaffed and must deal with long-term absences. With no surplus members to deploy to detachments, other members must pick up the workload. Administrative requirements add significantly to a burdensome work environment. Because the RCMP is part of the fabric of the communities in which it operates, there is an expectation that the members, and often members of their families, must play a role by participating in community activities well outside the narrow definition of law enforcement. The result is members are paying a price including the risk of burn-out, errors in judgment and consequent public complaints. The impact on family relationships can be enormous.

Unfettered time off must become a reality. The Task Force recognizes, however, that overtime and on-call requirements are a reality of all law enforcement agencies, including the RCMP.

Currently, the RCMP does pay for a portion of overtime worked by members, limited by budget constraints. Similarly, members are compensated to a degree when obliged to remain on call and available to receive calls and return to duty. The RCMP also has developed concepts entitled "voluntary overtime" and "voluntary on-call", which serve to allow detachment commanders to discharge their law enforcement responsibilities while remaining within established budgets. The reality is that members in fact must volunteer for these extra duties. While we recognize the importance of cost controls, the Task Force is of the view that members and employees should be paid for time worked.

***Recommendation 9 – Fair Compensation for Hours Worked***

*Members and employees of the RCMP must be compensated for any time worked outside of or in addition to established hours on duty.*

**3.1.5 Safety**

The safety of RCMP personnel is the highest priority of the Force. However, the Task Force believes that there are opportunities to better support this priority through training, mentoring, care for the individual and Force-wide policies.

A significant danger to member safety is overwork. Fatigue and burn-out will inevitably lead to challenged judgment and exposure to greater danger. RCMP

management – but also the members themselves – must accept that member safety must be paramount. The culture must not reward – even implicitly – work habits that do not promote good mental and physical health.

The RCMP is recognized worldwide for its excellent cadet training program at the Depot, where new recruits receive intensive training. The Task Force observed this excellence first-hand; we were impressed. The complete training program comprises six months in the Depot plus an additional six months in the field under the direct supervision of a trained and experienced field coach. However, this ideal is not always achieved due to scarcity of experienced field coaches.

Outside of the formal field training program, there is an expectation that inexperienced members will receive guidance from experienced officers. With the changing demographics of the Force, this is now and will become increasingly difficult. Moreover, the culture of getting the work done without complaint does not support RCMP policies such as the backup policy. A young officer properly trained and aware of RCMP policies may feel that commitment to the RCMP requires him or her to take risks that are contrary to those policies. They might not, for example, call upon a colleague for backup out of compassion for the workload of that colleague.

### ***Recommendation 10 – Field Coaching***

*The importance of the field coaching policy must be reinforced and complied with without exception.*

### ***Recommendation 11 – Backup Policy***

*We support the RCMP's recent announcement in respect of its backup policy and we would encourage the Force to complete the implementation as soon as possible.*

#### **3.1.6 Health and Wellness**

Member and employee wellness must be central to all decision making. The RCMP's record of caring for its members' physical and mental health is not an admirable one. A 2003 survey conducted by Dr. Linda Duxbury of RCMP employees showed that over half of respondents report high levels of job stress (double the level with high stress in the Canadian workforce more generally). Just over one in five of the survey respondents missed more than three days of work in a row due to physical or mental health problems. One in five respondents missed work due to physical or mental fatigue. The conclusion drawn in this Report is that the employees at the RCMP do not cope well with the stresses they face. To meet demands at work, they work harder, cut back on sleep, and let things slide at home. Most do not delegate or ask for help from others.

The Task Force heard numerous complaints about the failure of the RCMP to adequately address the needs of some of the members and employees who have become disabled on the job. In June 2006, the RCMP issued a report called "*The Future of Disability and Services for RCMP Members and Their*

*Families: Needs Assessment*". This report confirmed that the RCMP is failing those individuals and their families. It is important that the RCMP recognize and take into consideration the impact on families resulting from members and employees suffering from any form of disability. There must be no exceptions. It is important therefore that the RCMP embrace all current initiatives in respect of these concerns that are taking place elsewhere in the Government of Canada in an urgent way, including the recommendations contained in their own report.

### ***Recommendation 12 – Health and Wellness***

*The RCMP should ensure that member and employee health and wellness be an essential consideration in policy and operational decisions at all levels.*

### ***Recommendation 13 – Disability***

*The RCMP must move quickly in every instance where a member or employee has become injured on duty or disabled and thereby unable to return to full duty. In these circumstances, every effort must be made to facilitate a return to duty as early as possible, and in the interim, to provide adequate financial and other support. Where a return to duty is not possible, every effort must be made to assist the member or employee to re-enter the workforce either within the RCMP or elsewhere.*

## **3.2 Workplace Issues**

### **3.2.1 Ethics**

The Investigative Report addresses the actions taken by the RCMP in response to improprieties in the management of the



pension and insurance plans. The Investigative Report also reported on the conviction on the part of many that the Force's values – honesty, integrity, compassion, respect, accountability and professionalism – were too often disregarded by management. RCMP members and other employees also commented to the Task Force that management does not "walk the talk" when it comes to the ethical values of the organization.

The RCMP has a clear and relevant statement of its mission, vision and values and a well-understood Code of Conduct. It also has a number of the other tools that are required for an organization to deal with ethical breakdown, including audits, risk assessment, finance, procurement and human resources management. The RCMP also has an Office of the Ethics Advisor (OEA), which has been operating for a decade.

Senior management should be supported by a properly resourced OEA function. However, it must be recognized that the responsibility for establishing and maintaining values and ethics in the RCMP, including their explicit integration into the regular operations of the Force, is the responsibility of senior management.

The value that is ascribed to ethics should be reflected in the Force's education programs. The case study and ethical reasoning approaches used at the Depot, which the Task Force observed, should be integrated into all supervisory, management and leadership training. This can close the gap that exists between the stated principles of the RCMP and their perceived absence from the management of its organization.

#### ***Recommendation 14 – Ethics in Practice***

*Senior management of the RCMP must ensure that ethics principles underpin all management and administrative functions and are an integral part of all policing activities.*

#### ***Recommendation 15 – Ethics Education***

*The methodology applied to ethics training provided to recruits at the Depot should be extended throughout the organization and should be continually reinforced and refreshed.*

### 3.2.2 Discipline

The RCMP's discipline system is designed to correct an officer's improper conduct and maintain high standards of performance throughout the Force. The Code of Conduct of the RCMP defines improper behaviour and dictates the range of remedies, all of which are enshrined in the RCMP Act.

In our view, the disciplinary scheme (to a lesser extent the grievance process) has become an overly legalistic and procedural system. Because the scheme is enshrined in the RCMP Act, it has been difficult to adapt it to ensure that its processes, including time limits, remained accountable, timely and effective. It has not been able to respond to developments in labour relations practices and is not responsive to a modern policing organization.

In support of this contention, the Task Force received numerous complaints about the discipline process from members of the Force. In the view of many members, it has become overly formalistic and adversarial. Disciplinary matters, even for relatively minor breaches of the Code of Conduct,



become protracted with a consequent disruption in the lives of those charged and a strain on the detachment where the member serves. Time limits designed to expedite the process are frustrated by tactical delays by both parties.

The Task Force noted that the Australian Federal Police approaches disciplinary matters on the basis of managerial and administrative discretion rather than relying on adversarial and punitive processes. They emphasize embracing and practising principles of a learning organization that accepts and learns from honest mistakes at the individual and organizational level.

In order for discipline to be effective in an organization, it must be integrated in organizational plans and processes, reporting structures and roles and responsibilities. There should be an emphasis on active involvement by the supervisor to address disciplinary matters at an informal level. Supervisors should be trained, encouraged and evaluated on their management of discipline issues. Behaviour-driven conduct requires a culture that values learning and performance. Disciplinary processes should not be purely punitive, but should be reactions to a failure to embody the organization's values, and more importantly, should be done on a timely basis.

The issue of the one year limitation period has been identified. The RCMP Act provides that formal disciplinary proceedings may only be initiated within one year from the time the Commanding Officer has learned of the contravention and identity of the member. The Task Force is of the view that there are very few instances that would merit an investigation taking more than six months. Investigations need to be thorough, but, if protracted, will have a detrimental impact on not only the member

who is the subject of an investigation but those who work with the member and those associated with the incident under investigation. The Task Force found almost universal agreement that the one year time limit should not be extended. Indeed, the common sentiment was that there is little or no excuse beyond those rare investigations when criminal charges are being contemplated or have been laid, or other exceptional circumstances, that should prevent the conclusion of a complete and thorough investigation of any matter within one year.

The RCMP should take all reasonable steps to abbreviate the time taken to resolve matters of discipline, employing every opportunity to resolve matters in an informal way. In achieving this end, the RCMP should not feel constrained by any current precedents, bearing in mind the standard of proof is one of the balance of probabilities and not the criminal standard of beyond a reasonable doubt.

The RCMP management has long been aware of the problems plaguing its disciplinary system. There have been at least five studies (including the Lordon Report) aimed at improving the effectiveness of the management of both the discipline framework and its delivery model. Meaningful changes have yet to be effected. The Lordon Report seems to have gained wide-spread acceptance and is currently being evaluated by management. We have been told that the recommendations in the Lordon Report will address the issues we have outlined above.

#### ***Recommendation 16 – Immediate Amendments to Disciplinary System***

*The RCMP should implement immediately the recommendations of the Lordon Report (with whatever amendments management feels are appropriate) that would result in making the processes less adversarial and more timely.*

#### ***Recommendation 17 – Centralized Disciplinary Authority***

*The RCMP should establish immediately a centralized disciplinary authority to ensure integration, planning, monitoring and accountability.*

#### ***Recommendation 18 – Eliminate Backlogs***

*The RCMP should eliminate the serious backlogs existing currently in the disciplinary system.*

#### ***Recommendation 19 – Expeditious and Informal Resolution***

*The RCMP should commit at the highest level of management, the discipline principles that require expeditious and informal resolution at the lowest possible level.*

#### ***Recommendation 20 – One Year Time Limit***

*The RCMP should establish reasonable time frames for the commencement and completion of investigations that reflect the relative complexity of the matters at issue. Only in rare circumstances should these time frames exceed six months. The Task Force does not recommend that any changes be made to the existing one year time limit subject to the ability of the RCMP to apply to the ICCOR for an extension in order to facilitate a contemporaneous criminal investigation.*

#### ***Recommendation 21 – Internal Processes***

*When amendments are made to the RCMP Act to create the ICCOR, consequential amendments should be made to streamline the grievance and discipline process.*

### **3.2.3 Workplace Disclosure**

During the investigation into matters relating to RCMP pension and insurance plans, it was learned that whistleblowers often risked their job security. The Investigative Report spoke to organizations having a duty to protect individuals in those instances. As the report highlighted, even with assurance of protection, people will only come forward if they believe action against the exposed wrongdoing will be taken. The issues of workplace disclosure addressed in the Investigative Report relate to periods of time prior to the implementation of the *Public Servants Disclosure Protection Act* (2007) (PSDPA). It appears that this legislation addresses the major issues of concern in the Investigative Report.

The PSDPA applies to members and public service employees of the RCMP. The PSDPA provides for the disclosure, investigation and public reporting of wrongdoing that takes place in the federal public sector, and protects those who report possible wrongdoing in accordance with the Act. Wrongdoing in the public sector is defined as: "...a contravention of any Act of Parliament or of the legislature of a province; a misuse of public funds or a public asset; gross mismanagement; an act or omission that creates a substantial and specific danger to the life, health or safety of persons, or to the environment; a serious breach of a code of conduct; and knowingly directing or counselling a person to commit a wrongdoing".

The PSDPA also contains provisions particular to the RCMP in order to deal with the potential confusion and overlap that could exist between the disclosure of wrongdoing regime in the PSDPA and the process to report breaches of the RCMP Code of Conduct. In particular, it clarifies how the reprisal protection measures in the PSDPA will work alongside the RCMP's disciplinary system for members in instances where reprisal is claimed.

Recent legal and institutional changes provide the RCMP with new and better ways to deal with complaints of possible wrongdoing and the risk of reprisal. The challenge for the RCMP will be to ensure: that its own internal systems for reporting, investigating and dealing with wrongdoing are credible and safe; that they are coordinated with the internal disciplinary system; and that members and employees are aware of the options available to them and have confidence that the system works. However wrongdoing is identified, the goal should be to ensure common communication to all members and employees that there is "no wrong door" for those who want to raise concerns.

***Recommendation 22 – Workplace Disclosure***

*The RCMP should embrace the spirit and intent of the PSDPA, enforcing it throughout the organization, harmonized and properly resourced to be effective for the RCMP. Once established, the Board of Management should monitor the effectiveness of those processes and remediate as necessary to meet the objectives of the statute.*

### 3.2.4 Labour Relations

The SRR Program (the official labour relations program of the RCMP) was developed as a result of a Force-wide consultation in 1974 and has undergone a number of changes since that time. It is designed to provide members of the RCMP with a formal system of representation to ensure their participation in the decision making process and a voice in matters that affect their welfare, dignity and operational effectiveness. RCMP members are prevented by the RCMP Act from collective bargaining and do not have the right to strike.

Members of the RCMP (both regular and civilian) are elected as staff relations representatives (or SRRs) for a two year term. SRR is a full-time position and the member is therefore not available to perform his or her regular duties. If a member is elected for a second consecutive term, he or she becomes subject to a special promotion system reserved for SRRs. There are currently 37 SRRs across the country, as well as 150 sub-representatives who act as "shop stewards" while continuing on with their regular duties. Two of the members of the NEC liaise with the Commissioner on operational issues and attend all meetings of the SEC as non-voting members. (The director of the SRR program office, who is a civilian, liaises with the Commissioner's office on administrative matters.)

The Task Force heard a number of comments about the effectiveness of this program. As it has evolved, the SRR Program may have inadvertently confused accountability in some areas and displaced NCOs in the chain of command. The SRRs need to refocus on their *raison d'être* – labour relations.



The Task Force believes that operational NCOs need to be given a much more visible and active role in the development of policies that will impact their responsibilities at the detachment level. Indeed, giving a real voice to this group of highly experienced and talented middle managers will energize the entire renewal process and give valuable insight into service delivery issues. Further, there should be on some management committees senior "line" NCO representation, such as making the RCMP Corps Sergeant-Major a Member of the SEC. (His/her equivalent in the Canadian Forces now sits as a full member of the Armed Forces Council).

Representations were made to us by police associations and others that advocate the establishment of a union for RCMP members. During our meetings with members and employees across the country, we received limited and localized comments on the need for a union.

While one might argue that the reason for this was fear of management reaction, we note that there was no lack of criticism of a variety of management attitudes and policies. It seems unlikely that this is the one point on which they felt intimidated. Moreover, there were avenues available for us to receive anonymous submissions by members who might have been anxious to see unionization on the table; we received none.

Some officers have said that they are not sure what happens to their concerns after they give them to the SRRs – it is not clear whether they have been passed on by the SRRs at all, or whether management has decided not to act on them.

There is room for improvement in the SRR program. Over time, the SRRs have become part of the chain of command of the RCMP organization. We believe that more distance

from management is appropriate. In the first instance, the SRRs should not attend SEC meetings. It is important to maintain the distinction between management and employees. SRRs cannot be expected to be credible with employees when they sit at the management table. Their participation as observers at the SEC table, where decisions are being made, gives the impression that they have concurred with those decisions. That makes it difficult for them to objectively represent a member who may disagree with a particular decision. (The principle expressed above applies equally at the division level.)

Furthermore, the SRR program we believe best serves the interests of the members of the Force by ensuring that the representatives bring new and current issues for consideration based on their recent involvement in law enforcement activities. The Task Force heard that, by virtue of the fact that there is no end date to the length of time that an SRR can remain in office (assuming that he/she continues to be re-elected), some SRRs lose their perspective in respect of issues important to the membership given their own lengthy absences from active policing. The Task Force does not assume any lack of professionalism or dedication on the part of any SRR, yet it is recognized that the above observations can have merit in a program that does not have as part of its operating procedures, a built in assurance of reasonable turnover allowing for refreshing insights. The Task Force recognizes that some change in the membership of the SRR program does occur by chance through a variety of events such as retirement or an SRR not seeking re-election. The Task Force thinks, however, that renewal and being refreshed is such an important aspect of any staff relations program that it should not be left to chance but rather should be built into the program.



### ***Recommendation 23 – SRR Role***

*The SRRs should focus entirely on labour relations and thus be independent from management. They should not sit as observers at the SEC. Members should serve for no more than two terms as SRRs, after which time they should return to regular duty.*

### ***Recommendation 24 – NCOs***

*Operational NCOs must be given a formalized opportunity to participate in the leadership and management of the RCMP through contributions to policies affecting the delivery of police services.*

### **3.2.5 Civilian Personnel Issues**

Regular members of the Force provide direct policing services, but also perform certain other functions that support the policing function. Not all of these functions currently performed by regular members require peace officer status. This would include, for example, many head office functions.

Civilians who work for the RCMP fall into three categories: public service employees, civilian members and temporary civilian employees. Whatever the original intent was for these categories of employees, there has been over time and for a variety of reasons, a blurring of the roles within each to the point that in many cases it is impossible to determine why a position is categorized as an RM position and not a CM. Similarly, it is difficult to discern why a CM position exists when the duties and responsibilities are indistinguishable from those of a PSE.

An anomaly has developed with the position of TCEs. The TCE position is contemplated in the RCMP Act as a means to hiring a person under contract for a specific function and for a specified period of time. The individual is hired under contract and typically is employed in an area of responsibility newly assigned to the RCMP or for the specific purpose of completing a task or research assignment within the RCMP. The original intent was that it would allow for the hiring of (generally) support persons to an assignment that would have a predetermined beginning and finish date. In addition to the issue of uncertain or inadequate funding, the TCE approach is seen as a means to avoid the time consuming and perceived delays in creating permanent positions which require approval at various levels, classification and a competitive staffing process. We were told that there are approximately 2,000 TCEs within the RCMP.

The use of this category of employee has been abused over time with individuals remaining as TCEs for five or more years and as temporary employees, not having the certainty of full-time employment, not enjoying the privileges of either regular or civilian members or indeed public servants. They are in limbo with few benefits.

Over the past 20 years or so there have been several attempts to clarify and regularize the current situation beginning with a Categories of Employees study which began in 1995. Following SEC approval of the findings of the Categories of Employees study, an Alignment Task Force was created in 1999. We were informed that there remain only about 200 positions to be reviewed in an effort to determine the category in which those positions should fall. We applaud this effort by the RCMP. We believe however, that the Force should also focus on what more can be done to

civilianize areas of work within the RCMP, thus making available highly (and expensively) trained RMs for deployment to law enforcement activities and reducing the vacancy pattern described elsewhere in this Report.

The RCMP has studied a number of ways to collapse the categories of civilian employees. Whatever the approach, we can find no justification in today's modern RCMP for two categories of civilian employees. We recognize that hiring constraints have on occasion led to the use of more expeditious means to create and fill clerical and other support functions. We also received advice that in some instances the creation of a CM position was preferred as the person filling that position would not be unionized. Whatever the rationale, however, the result has been a blurring of distinctions as between many PSE and CM functions resulting in a lack of clarity between the roles and responsibilities, confusion and disparity in respect of pay and benefits and, as a result, an unnecessarily disgruntled workforce. In Chapter 1 we make recommendations for granting separate employer status to the RCMP. This would facilitate collapsing CMs and PSEs into a single category.

#### ***Recommendation 25 – RM Categorization***

*The RCMP should move from study to action in the streamlining of the civilian function at the RCMP. Only those positions which have a clearly demonstrated need for peace officer status, peace officer training and peace officer experience should be classified as RM positions. All remaining positions should be classified for and filled by a person without the background of a peace officer.*

#### ***Recommendation 26 – Combining Civilian Categories***

*The RCMP should seek to determine whether there is a continuing need for two categories of civilian employees within the RCMP.*

#### ***Recommendation 27 – Temporary Civilian Employees***

*The RCMP should immediately take action to examine the issue of those who appear to be caught permanently in the TCE category and continue to work in the RCMP without any of the protections afforded to other employees.*

### **3.2.6 Workplace Issues Specific to Headquarters**

For reasons that we suspect are related to cost reduction measures and the establishment of regionalization a number of years ago, the position of the Commanding Officer Headquarters was eliminated. The unforeseen outcome of this decision is that members in Headquarters do not have the same approaches available to them to resolve discipline and grievance matters as do members outside of Headquarters. In addition, there is no one person responsible

for all of the administrative matters that are necessary in the day-to-day running of Headquarters (security, transportation, building maintenance and personnel issues). In short, there is no one person to whom someone employed at Headquarters can turn to resolve issues such as those suggested above. As one member pointed out, some dispute resolution policies oblige the member to consult with the senior person in charge. In the case of Headquarters, that would be the Commissioner; however, these matters should be dealt with by someone junior to the Commissioner.

### ***Recommendation 28 – CO Headquarters***

*We recommend the re-creation of the position of CO Headquarters.*

## **3.3 Human Resources Development**

Many of the failures and weaknesses that have been identified elsewhere in this Report are a result of the lack of proper leadership and training. We have observed that the current system of performance evaluation, promotion and succession planning is not adequate to identify, prepare and nurture the future leaders of the RCMP.

### **3.3.1 Recruitment**

Historically, the RCMP has recruited very young men and women out of high school. For many of them, their six months of initial training at the Depot is the only post-secondary education they will receive. The needs of the Force must all be met through the complement of regular members whose entire careers have been with the RCMP and who received all of their training at the RCMP. The leadership of the Force is also drawn from this group. Notwithstanding the enormous contributions that have been made

by members who joined the Force on this basis, we do not believe that this will sustain the Force in what is an increasingly knowledge-based environment.

Recruiting and training generalists is inconsistent with the need for specialized human resources. The RCMP culture supports the idea that any member can learn any trade – even very specialized ones. The corporate/administrative needs of the organization are also largely satisfied by simply moving people from operations into head office functions without the proper structure to ensure that candidates develop theme-appropriate skills and expertise. Career streaming is not strategic – there is no evidence that senior officers are groomed or that any solid apprentice programs exist. For example, there is no organized effort to expose potential leadership candidates to the federal bureaucracy before bringing them into key senior positions in Headquarters.

The RCMP does not pay cadets during their training at the Depot. Most other police forces, the military and the private sector compensate new employees during their initial training. We heard a number of stories of qualified recruits who would have chosen the RCMP over other career opportunities had there been financial support during the training.

The RCMP must compete with police services from across the country for the same finite pool of qualified applicants. This pool is shrinking relative to the population and becoming more diverse. As this pool of possible new members continues to shrink the competition for these scarce resources is intensified.

Finally, we heard a number of anecdotes about qualified applicants receiving delayed responses to their applications or having their training sessions cancelled at the last



minute. This does little to enhance the reputation of the RCMP as a prospective employer.

**Recommendation 29 – Recruitment**

*The RCMP needs to streamline its recruitment process and be more responsive and transparent with those who show an interest in joining the Force as a recruit.*

**Recommendation 30 – Paying Cadets**

*To remain competitive, the RCMP should pay its cadets during their six month training at the Depot at a level that is competitive with other policing organizations.*

**3.3.2 Educating and Training  
Future Leaders**

The development of future leaders in any organization requires continuous learning.

The Task Force does not believe that the RCMP places sufficient value on higher education. This has the potential to rob the organization of the benefit of improving practices through exposure to new ideas and the development of critical thought. This may ultimately contribute to the difficulty the RCMP has with promoting a challenge function within its decision making processes.

The RCMP no longer provides its future leaders with management training, higher education or exposure to other job experiences in the larger public and private sector. We understand that programs of this nature did exist until the mid-1990s but were eliminated to meet reduced budget targets. As a result, only limited training and education opportunities were made available

to a generation of RCMP officers who now occupy very senior management positions.

The need to meet reduced budget targets also resulted in the elimination of the RCMP's research and development branch in the Canadian Police College. As a result, the Force's ability to remain abreast of changes in modern police methods has been compromised. We note that police services in, for example, Edmonton, Calgary, Ottawa, the OPP and Toronto all have active research and planning components.

We are also concerned that the RCMP does too little to identify and nurture future leaders. We agree with the suggestions we have heard that the RCMP should consider the creation of a commissioned officer cadre which could be done in a way that reinforces recognition to high-potential members from within the Force or from outside. It should be emphasized that achievement, capability and potential must be combined with knowledge, skills and capabilities commensurate with identified leadership competencies such as ethical and other behavioural and leadership skills all of which should be the litmus test for senior officer appointments.

The Canadian Forces has recently revamped its own education and professional development program. It has expressed a willingness to provide the RCMP with key staff and student positions in the Canadian Defence Academy and the Canadian Forces Command and Staff College to help "kick start" the RCMP process.



***Recommendation 31 – Education  
Prerequisite***

*The RCMP needs to demonstrate greater openness and willingness to accept lateral entry into the Force in order to provide needed specialized skill sets and experience. In the longer term, the Task Force believes that the RCMP should also make a post-secondary degree a condition for all new recruits*

***Recommendation 32 – Education and Training***

*The RCMP must recommit to education and training that will equip its officers for senior responsibilities. Leadership training should be a continuum throughout the member's career. The RCMP should identify deserving members with potential for further education and support them in seeking post-secondary education.*

***Recommendation 33 – Research***

*The RCMP must rebuild its research capability in order to provide members of the Force with an opportunity to explore developments in law enforcement outside of the RCMP and stay abreast of modern policing methods.*

***Recommendation 34 – Leadership Competency***

*The RCMP should ensure that specific and detailed competency profiles are in place for all senior leadership positions and are current and reflect modern policing responsibilities.*

years. The system currently in place incorporates assessment based on the competency profile of the position, addressing both the organizational and functional competencies of the position. In our meetings with the RCMP held across the country, members of all ranks advised the Task Force that although they are familiar with the program, they found little or no benefit of going through the exercise as supervisors, managers and senior management does not appear to be required to do evaluations. We understand that only 13% of the performance evaluations were completed and recorded for the 2006-2007 fiscal year.

Even if evaluations were done annually, the utility of the evaluations is limited since the information does not form a meaningful part of other processes such as the promotion process, succession planning or career planning. The focus in the RCMP is too often on what people do wrong, not what they do right.

***Recommendation 35 – Performance Evaluations***

*Effective immediately, all members and employees of the RCMP must receive annual performance evaluations. These should include not only what was achieved, but how it was accomplished. The results of the performance evaluations should be used to identify opportunities for additional education and training, to identify future leaders and make promotion decisions.*

***Recommendation 36 – Accountability for Completing Performance Evaluations***

*All members with managerial responsibility should be assessed on their completion of performance evaluations for all members under their command.*

**3.3.3 Performance Evaluations**

The performance evaluation system has changed a number of times in the last ten

### 3.3.4 Promotion System

The Task Force heard numerous complaints about the promotion system, which is viewed almost universally as being ineffective, unfair and opaque. It relies on self-assessments of one's own competencies. This is both time consuming and encourages self-promotion rather than teamwork. Results of performance evaluations are not a determining factor in the promotion system.

The exam, which must be written in connection with applying for promotion at the NCO level, is regarded with a great deal of cynicism. It is seen as very subjective, with a grading system that is unrealistic. The difference of a few points in score can eliminate candidates for consideration for promotion for two years. There is also a perception that those members of the Force who are busy do not have time to prepare the written materials required to compete for a position, while those in administrative positions do have the time. While many agree that an exam is an appropriate part of the promotion system, there is a strong feeling that it should be only one component. It should be used to confirm command of a certain range of knowledge, but should not be used to rank candidates. The promotion process must measure not only knowledge, but must take into account performance, skills and abilities and must have the capability of assessing a candidate's potential for new responsibilities.

The promotion system does not intersect with the need for specialized skills to develop within the Force. With the need for development of special skills within the Force, members are not available for promotion while they are engaged in training for a particular area. Once their training is complete, they must often move out of their area of specialization in order to

secure a promotion. Not only is this not professionally satisfying for the members, it makes it difficult to retain the required competencies in specialized areas of the Force, particularly in federal law enforcement. We heard from Forensic Science and Identification Services, for example, that it takes up to five years to train members in their area, but they often then lose those resources to promotion opportunities outside the specialty.

#### ***Recommendation 37 – Fixing the Promotion System***

*As an urgent priority, the RCMP must replace its existing promotion system with one that is based on performance, knowledge, skill, ability and the potential to assume future responsibilities. The criteria for promotion must be clearly explained and transparently applied.*

#### ***Recommendation 38 – Pass/Fail Exams***

*Exams should be administered on a pass/fail basis, with decisions relating to promotion formulated on a broader range of accomplishments and capabilities.*

### 3.4 Communications

In the course of its consultations, the Task Force became aware of many examples of an organizational unwillingness or an inability to respond pro-actively to issues or to communicate effectively. Our impression is that the RCMP has been unable to balance legitimate privacy and liability concerns with the need for openness and transparency. The Force confines its communications to progress reports and the results of investigations into public complaints, with little effort to ensure that the public and stakeholders are truly

engaged and informed. Negative press about the RCMP and its activities which is met with no response or correction by the Force is eroding public respect for the Force and hurting the morale of members and employees.

Internal communication at the RCMP is also flawed. Policy decisions of senior management are poorly communicated to members and employees. The chain of command does not see internal communications as a "core" responsibility and there is little or no accountability for effective communications with staff. Members and employees must feel confident that they are well informed.

Communications must become an integral part of policy formulation, decision making and the delivery of services. Recent incidents have highlighted systemic weaknesses in RCMP communications including: slowness of response; lack of transparency; and inaccurate information. The current reactive posture has fuelled uncertainty and eroded the trust of the public and the members alike.

The Task Force believes that the RCMP should engage in a complete review of the RCMP public affairs and communication function. We encourage the RCMP to embrace a public affairs approach where members, employees and Canadians are appropriately informed. A crisis management process should also be developed with a view to improving the timeliness and quality of information to senior management for decision making and quick and accurate responses to the media and Canadians.

#### ***Recommendation 39 – Public Affairs Plan***

*The RCMP should review and further develop its public affairs function, implementing a public affairs plan that contains a comprehensive internal and external communications strategy that keeps stakeholders appropriately informed. It should also include a crisis management strategy that will permit quick and accurate responses to the media and Canadians.*

#### ***Recommendation 40 – Responsibility for Internal Communication***

*The Force should ensure that, throughout the chain of command, internal communication is a fundamental responsibility for every person in a leadership position.*



## CHAPTER 4: BARRIERS TO EFFECTIVE MANAGEMENT

There are a number of barriers to effective management at the RCMP. These barriers are both cultural and structural.

### 4.1 Cultural Barriers to Effective Management

We have observed a number of attitudes and values in the RCMP that affect the way in which decisions are made. For example, we heard more than once that the culture is one of fear and intimidation and that some who are in a position of command use their authority to intimidate others. This has several results. Employees who are concerned about being criticized would prefer to do nothing – or to pass responsibility on to someone else – rather than make a decision which could attract criticism. It also means that bad news does not travel up in the organization. Senior management is not in a position to address developing problems because they are insulated from them by people who do not want to deliver bad news. We agree with the sentiment expressed by former Commissioner Busson that the only thing worse than getting bad news is not getting it!

We also observed very little in the way of a challenge function in the organization. In the first instance one might think that this is simply a necessary feature of a paramilitary organization. We recognized that control is necessary where certainty of action is paramount. However, in many instances in the RCMP, the culture of control is choking off the development of collaborative decision making. We have learned, however, that similarly structured organizations such as the Canadian Forces have been successful in encouraging constructive challenge as part of the decision making process.

### 4.2 Structural Barriers to Effective Management

#### 4.2.1 Operations

The Task Force heard consistently both in detachments and in other operational units that those in charge had insufficient authority to make normal course decisions. As a result, valuable time was spent seeking authority up the chain of command often all the way to the Headquarters. The frustration and delays seriously compromise their ability to deliver effective policing services.

In our view, operational decision making should be lodged at the point closest to where the action is, where effective decision making is possible. In other words, as much decentralization as possible, but as much centralization as necessary for best performance. Those closest to operational police activity must have the requisite authority to make operational decisions in a timely manner. We believe that the following principles provide guidance for making the determination about where authority for any particular decision should reside:

- delegation of authority and decision making must take into account a reasonable assessment of the risks involved while recognizing that not all risks will be apparent
- decisions must be made in accordance with thoroughly considered and approved policies and protocols
- lines of accountability must be clear and unequivocal
- a recognition that from time to time errors in judgment may occur; when



reasonable errors do occur, they should be treated as a learning opportunity for the individual and not as a reason to increase the bureaucracy around the decision making process or to move the decision making authority to a more senior level

- where a pattern of errors occurs, the policies should be reviewed to determine their adequacy and/or the individual responsible should be provided with remedial training/assistance

In the RCMP's two major lines of business – federal policing and contract policing – the Task Force concludes that operating decisions are often being made at the wrong level. There is too much central control over contract policing and too little centralized consistency with respect to federal policing

#### 4.2.2 Application to Contract Policing

With respect to contract policing, we believe that more operational authority needs to be devolved to local commanders at the divisional level. Headquarters policies in respect of resource deployment, particularly as they relate to policing priorities, must be delegated to the lowest possible level. We are confident that those in command positions are highly experienced and responsible individuals who will function within the rules. For the few who do not, remedial steps are available. Timeliness, immediate need and urgency are all factors that confront those on the front line and therefore they must be free to make reasonable decisions while remaining within the parameters of delegation. The irony is that members on the front line make life or death decisions every day but are not entrusted with simple administrative authorities.

There is plenty of evidence that responsibility for operational decisions at a much more local level than is the case at the RCMP is consistent with modern policing practices. For example, the issues and challenges facing the RCMP in the contracting jurisdictions mirror those faced by local law enforcement organization such as Halifax and Calgary and the Provinces of Ontario and Quebec. Unlike their counterparts in these jurisdictions, detachment commanders in the RCMP do not have the authority to make many of the day-to-day decisions which would allow them to respond in a timely manner. Although, we recognize that it is often the Commissioner and his senior officers who are being held to account for local events, we are satisfied that Headquarters is too remote from the local issues to be making many of the decisions that they currently do. There are means and mechanisms to allow for Headquarters to be kept informed and where necessary to intervene.

We also believe that there should be greater involvement on the part of provincial and local authorities in the establishment of policing objectives in the contracting jurisdictions. The Task Force heard that they are rarely a party to any discussion with representatives of the RCMP Headquarters in Ottawa in respect of policing and policy discussions which would impact their respective areas of responsibility. More often, they are simply told what has been decided.

We talked at length with local authorities about their relationship with the local Commander. We found that the relationships between the minister/mayor and the local Commander ranged from good to excellent. They each emphasized the importance of open, honest, and respectful dialogue to ensure that relationships function smoothly and in the best interests

of the taxpayer. The importance of these local relationships has convinced us that provincial/local officials should have significant input into the selection of the RCMP members who fill key roles at the division, district and detachment levels. We saw an example of this on the lower mainland of British Columbia. The RCMP created a list of candidates it felt would be appropriate for the position. Local officials then interviewed each candidate and selected the officer that they felt best met the needs of the community in terms of interest, experience and other key factors.

***Recommendation 41 – Delegation of Decision Making with Respect to Contract Policing***

*The RCMP should examine and review its approval authorities to ensure that those closest to operational police activity have the requisite authority to make decisions in a timely manner.*

***Recommendation 42 – Contract Partner Participation***

*Headquarters should give greater weight to the views and priorities of contracting authorities and should involve them in a more meaningful way in decisions that have an impact on their jurisdictions.*

departments. In those cases, members of the RCMP need to be able to commit and act quickly as events unfold and as full participants of any task force. This means, of course, that policies and direction from Headquarters must take into account the variety of investigative and reporting imperatives which exist in the federal policing area which could result in a variety of accountabilities.

In other cases, less delegation is appropriate. In respect of national security offences, for example, it is appropriate that closer scrutiny be given to those investigations by Headquarters. A further example is the creation and operation of the IMET teams. The report of Nick Le Pan, Special Advisor to the Commissioner, dated October 25, 2007, recommended greater oversight by senior management of these teams.

***Recommendation 43 – Delegation of Decision Making with Respect to Federal Policing***

*The RCMP should examine and review its delegation policies to ensure that those responsible for the RCMP's participation in integrated task forces involving federal policing services have the appropriate authority to commit the resources of the RCMP in a timely manner and within carefully articulated national policies.*

#### 4.2.3 Application to Federal Policing

Federal policing is a much different business from contract policing. We have, however, seen issues relating to insufficient delegation of authorities in this area of the RCMP's business, just as we did in contract policing. The investigation of drug offences and biker gangs are often undertaken in a task force arrangement with other local police

### 4.3 Administrative Decision Making

#### 4.3.1 Headquarters

During the consultations, the Task Force heard numerous complaints about Headquarters. Comments reflected general complaints that Headquarters was too remote, disconnected and out-of-date with challenges faced on the front lines.

Members believe that Headquarters is rules-bound and risk averse. We heard that there was a lack of policy coordination and integration of policies across functional areas of the Force and an inability to follow through on the implementation of new policies and programs. In particular, we heard numerous instances of new programs being launched with inadequate implementation planning. In short, members do not understand the role of Headquarters and do not believe that it adequately supports their policing activities. Many of these concerns are shared by the people who work in Headquarters themselves. We recognize that the tendency in any organization is to complain about head office; however, the consistency with which we heard these complaints leads us to believe that they must be addressed.

It is clear that one of Headquarters' central responsibilities is to establish policies that will apply across the entire RCMP organization. It is not apparent however that there is sufficient coordination across the spectrum of policies for which Headquarters is responsible. This has led to inconsistent if not conflicting policy direction, much to the frustration of members in the field. We have also heard many examples of new initiatives being introduced with little regard for their implications for the member at the detachment level and without the resources for implementation. The rollout of the PROS system was the most frequently cited example.

While general, high level direction from the centre can be given, the task of putting Headquarters' policies into practice needs to be left to the divisions, districts and detachments that must ensure that the spirit and intent of direction from Headquarters is respected. Division Commanding Officers, District Commanders and Detachment Commanders need to be given the requisite

authority to interpret and apply Headquarters' policies in a way that addresses and accommodates local conditions. A system of periodic reviews of local directives will ensure the necessary degree of consistency. Where the intent of Headquarters' policy has been misinterpreted or ignored, corrective means are available.

Moreover, there needs to be a way for Headquarters to be more easily refreshed allowing members from the field to move into Headquarters' positions, and apply their recent skills and experience after which they return to the field.

Headquarters would benefit from a better definition and understanding of its roles and responsibilities which should be set out in a written document available throughout the RCMP. This document should also define the relationship between Headquarters and its divisions. This practice is common in large private sector organizations.

#### ***Recommendation 44 – Roles and Responsibilities of Headquarters***

*The RCMP should develop a written mandate defining the roles and responsibilities of Headquarters and its relationship with its divisions.*

#### **4.3.2 Regionalization**

Across the country, RCMP members and employees at all levels, as well as representatives of provincial and territorial governments, raised concerns with the Task Force about the aspect of the RCMP's organizational structure known as "regionalization". With a few exceptions, the strong consensus was that regionalization in its current format simply does not work. We agree.



The administrative support staff in each region was placed under the command of a Deputy Commissioner, the second highest rank in the Force. Each regional Deputy Commissioner then required a support network and offices which brought added and in some cases not insignificant, overhead costs.

Many subdivisions were combined into districts which resulted in Detachment Commanders being distanced from the guidance of senior and sometimes more experienced persons and a diminution of specialty services often needed at the detachment level in complicated and highly sensitive cases.

Similarly, in some instances the presence of a regional Deputy Commissioner has confused or made more complicated the relationship between the Commanding Officer and the provincial minister/authorities, particularly in those situations where the Deputy Commissioner has a physical presence in the province. In those provinces where the Deputy Commissioner is not physically present, there is a lack of clarity as to the role the Deputy Commissioner is to play in provincial policing matters.

The Task Force did not receive a delineation of the costs of regionalization as those costs are included in a variety of budgets and difficult to discern. Most with whom we have spoken, however, believe that regionalization has not resulted in any cost savings or improved management.

The RCMP is organized into four regions each of which functions differently. Over the approximately nine years that regionalization has been in place, it has never been evaluated.

#### ***Recommendation 45 – Regionalization***

*We recommend that the regional structure within the RCMP be evaluated by senior management to determine whether it is the most cost effective and efficient way of managing an organization with the diversity and complexity of the RCMP.*

#### **4.3.3 Committee Structure Supporting the Commissioner**

The main source of advice and consultation for the Commissioner is the SEC. The eight Deputy Commissioners are members of the SEC as are certain other members of management (including the ethics advisor, Assistant Commissioner of strategic policy and planning directorate, senior general counsel for legal services, Assistant Commissioner for public affairs and communications services and the chief audit executive). The representatives of the national executive committee of the SRR program have observer status.

Although the SEC has a formal mandate and meets regularly, the Task Force was told that it suffers from a lack of organizational support and a lack of focus in its decision making. We were also told that presentations made to the SEC are not reviewed for consistency or quality of content, often lacking thorough analysis. Nor do presentations routinely tie recommendations to the RCMP's overall strategic plan. Ultimately, it appears that decisions taken by the SEC often are not implemented.

The effectiveness of the SEC would benefit from the establishment of a secretariat responsible for ensuring that the SEC is in a position to discharge its mandate. The Secretariat would ensure that the



information being provided to the SEC is relevant, accurate and consistently presented. It would also ensure that the results of SEC decisions are tracked and progress is reported back to the SEC.

***Recommendation 46 – Secretariat***

*The RCMP should establish a permanent secretariat to provide greater support to the SEC.*

## CHAPTER 5: IMPLEMENTATION

### 5.1 A Vision to Move Forward

During the course of our work, it became apparent to us that a modern-day RCMP must become a separate entity. This demands an RCMP led by a professional management team and with accountability to Canadians through independent civilian oversight. The RCMP must set its own priorities with a clearly defined set of responsibilities. Every request made of the RCMP is legitimate – but only the RCMP itself can assess whether it has the funds and personnel to support any new responsibility. New requests must be accompanied by new resources or decisions to reduce existing commitments. An RCMP with clear accountabilities will be able to eliminate the time it spends balancing complex demands and focus on critical policies that protect citizens, police officers and the integrity of the RCMP.

The retooled and revitalized RCMP we envisage will continue to attract new, young recruits with a passion for service to their community and country. It will equip them with education and training throughout their careers and will demonstrate commitment to the safety and wellness of its members and employees. It will develop leaders trained in strong management and ethics. Current leaders of the RCMP and those who emerge in the future will run the RCMP as a world-class organization, combining good policing, good governance and good business.

A modern-day RCMP must be more than an aspiration. It must be a deliverable entity to which the Force and all of its constituents are prepared to commit within the shortest possible period of time. In this Report, we offer a plan to make fundamental changes in the governance, culture and accountability

of the RCMP. We believe that these changes can rebuild trust in this institution.

### 5.2 Implementation Council

This Report outlines fundamental changes to the governance structure of the RCMP and its accountability framework. The Task Force believes that a rapid but orderly implementation of each of these recommendations is essential to enable the RCMP to provide the effective policing services expected of it. The scope of the changes is substantial. New entities must be created and new capacities must be built within the RCMP to manage its human resources and financial affairs. New authorities must be delegated from existing governmental entities to the RCMP. Many of these changes will require legislative change, itself a process that requires careful management through established processes.

Over the past decade members have been subjected to countless change initiatives. Some have been successful, but many floundered and others were abandoned. Although many of them seem, in hindsight, to have been well conceived, they were introduced without adequate plans or resources, for implementation. The Task Force believes that the RCMP in its current structure is not a change-ready organization. Preparing the RCMP for change will require the engagement of members and employees at all levels plus an alignment of processes, key infrastructures, organizational culture and leadership. The implementation of change will require careful planning with the commitment and active participation by both the RCMP and the federal government.

Time is also an issue. Although the change process involves many steps which must be carefully thought through and properly

sequenced, the issues facing the RCMP, its members and employees must be addressed quickly.

The Task Force believes that external assistance is necessary to guide and drive the change process while guiding it to timely success. We recommend, therefore, that an Implementation Council be formed as quickly as possible with a mandate to advise the government and the RCMP on all aspects of the change process.

The Council's mandate would, as a minimum, contain the following elements:

- establishment of a timetable for reform, with milestones and expected completion dates for each essential step in the change process
- advice to parliamentarians, public servants and the RCMP on the required changes to the RCMP Act and other federal legislation
- advice and assistance to the RCMP in building the capacity outlined in Chapter 1 and addressing the issues outlined in Chapters 3 and 4
- advice and assistance in forming and empowering the Board of Management
- advice on the delegations of authorities described in Chapter 1
- advice and assistance in the formation of the ICCOR and the orderly transfer to that body of the existing operations of CPC and ERC
- development and execution of an implementation plan
- periodic reporting to the Minister, to the Commissioner and the Canadian public

on progress in implementing each of the recommendations in this Report.

The Task Force recommends that the Implementation Council be comprised of no more than seven Canadians who have the background, expertise and stature to lead the change management process. The Commissioner or his delegate should be a non-voting *ex officio* member of the council.

We would recommend that the appointments to the Council be until the earlier of December 31, 2009, and the availability of the Board of Management to assume responsibility for overseeing the remaining changes.

Although the Task Force would leave to the Council responsibility for determining its reporting dates, we believe that its first progress report should be issued to the Canadian public no later than June 30, 2008 and that subsequent reports follow no less frequently than every six months.

#### ***Recommendation 47 – Implementation Council***

*The government should immediately appoint the Implementation Council having the composition, mandate and other attributes set out in Chapter 5.*

### **5.3 RCMP Change Management Team**

The Task Force is conscious of the fact that implementing changes of the scope recommended in this Report will add further stress to an organization which is already stretched beyond its capacity. But the issues on which we report were brought to our attention by the members and employees themselves. People at all levels, from the



smallest detachment to Headquarters, are demanding change. Everywhere we went, people came out to share their visions for improving the RCMP, sometimes forcefully, sometimes with great passion. We believe that this energy can be harnessed to implement the changes we recommend, and more. People throughout the organization are ready to be engaged, but it will take leadership and sheer determination from leaders at all levels.

From our discussions with Commissioner Elliott and the executive steering team which he formed to assist us with our work, we know that senior management shares our sense of urgency; that they are prepared to address this challenge.

The Task Force therefore believes that the RCMP should establish an internal change management team comprised of members and employees engaged full time during the period of transition. Although leadership must come from senior management, the engagement of members and employees at all levels will be essential. The change management team will work closely with the Implementation Council and government leaders in the formation of timetables and milestones and the development and execution of a plan of implementation.

With all of these parties working together, these changes will become a reality!

#### ***Recommendation 48 – RCMP Change Management Team***

*The RCMP should form an internal change management team comprised of members and employees to be engaged full time in planning, coordinating and implementing the changes recommended in this Report. Although leadership will necessarily be provided by senior management, continuous engagement of members and employees at all levels will be essential.*

### **5.4 Interim Funding**

Implementation of the recommendations in this Report may require additional, one-time funding from the federal government. Although the Task Force was apprised of numerous areas where lack of funding is curtailing the effective delivery of services, we weren't able to conclude whether the overall funding of the Force is adequate, nor whether surpluses could be released to fund the necessary change process.

#### ***Recommendation 49 – Interim Funding***

*Sufficient resources must be dedicated to the implementation of these recommendations so that no additional burden is placed on an already overburdened workplace of the RCMP.*



## APPENDIX A: MANDATE

Whereas *A Matter of Trust: Report of the Independent Investigator into Matters Relating to RCMP Pension and Insurance Plans*, dated June 15, 2007, made certain recommendations related to the RCMP's handling of reports of mismanagement or irregularities in the administration of the RCMP's pension and insurance plans;

And whereas the Independent Investigator recommended the establishment of a Task Force to examine governance and cultural change issues as they relate to the RCMP;

Therefore, Her Excellency the Governor General in Council, on the recommendation of the Prime Minister, pursuant to paragraph 127.1(1)(c) of the *Public Service Employment Act*, hereby appoints to the position of special adviser to the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness and to the President of the Treasury Board, David A. Brown, Q.C., of Kettleby, Ontario, as Chair of the Task Force on Governance and Cultural Change in the RCMP, to hold office during pleasure for a term ending on December 31, 2007, and specifies the following as the mandate of the Task Force:

(i) to review and consider the challenges faced by the RCMP as set out in the *Report of the Independent Investigator into Matters Relating to RCMP Pension and Insurance Plans*; and make recommendations on the following issues:

(A) the internal management structure of the RCMP including committees and branches, and ways to better ensure they are properly mandated according to modern governance principles of accountability and transparency;

(B) means by which a challenge and oversight function could be introduced into the internal management of the RCMP, including how such functions could be effectively integrated into the structure and culture of a modern police organization;

(C) means to ensure that senior management is held appropriately accountable;

(D) identifying a process to better ensure that the Commissioner and senior management establish and maintain an appropriate ethical structure based on the RCMP's Mission, Vision and Values;

(E) ensuring that the RCMP's workplace disclosure policy is appropriate, that mechanisms are in place to ensure protection from reprisal, and that appropriate, clear and decisive corrective measures are taken;

(F) ensuring compatibility between an effective workplace disclosure policy and the process for reporting possible breaches of the Code of Conduct;

(G) ways to improve the accountability, timeliness and effectiveness of the RCMP disciplinary scheme in the RCMP Act and Regulations, including possible changes to the Code of Conduct and the one-year limitation period; and



- (H) considering ways of fostering a constructive partnership between civilian and public service employees and regular members at the executive level of the Force;
- (ii) to adopt any procedures for the expedient and proper conduct of the Task Force, including reviewing all relevant records, and consulting senior officials from the Department of Public Safety and Emergency Preparedness, Treasury Board Secretariat, the RCMP, and others as appropriate;
- (iii) to submit a report in both official languages to the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness and to the President of the Treasury Board which will provide the recommendations of the Task Force, including any recommendations to amend the RCMP Act and RCMP Regulations.

## **APPENDIX B: BIOGRAPHIES OF TASK FORCE MEMBERS**

### **DAVID BROWN, Q.C.**

David Brown, Q.C. is currently Counsel with the firm Davies Ward Phillips & Vineberg LLP, where he returned after serving seven years as the Chairman and Chief Executive Officer of the Ontario Securities Commission (OSC). Prior to joining the OSC, he spent 29 years as a senior corporate law partner with a predecessor firm to Davies Ward Phillips & Vineberg, focussing on mergers and acquisitions, corporate finance and reorganization.

Mr. Brown has played a significant role with several national and international regulatory bodies. Most recently, Mr. Brown was appointed Independent Investigator to review the RCMP's handling of reports of mismanagement or irregularities in the administration of the RCMP's pension and insurance plans.

Mr. Brown received his Bachelor's degree in Civil Engineering from Carleton University in 1963 and his LL.B from the University of Toronto in 1966. He was appointed Queen's Counsel in 1984 and was awarded a honorary doctorate of laws from McMaster University in 2005.

### **LINDA BLACK, LL. M.**

Linda Black currently serves as a member of the Law Enforcement Review Board of Alberta, an independent quasi-judicial body responsible for hearing appeals from citizens with police-related complaints. Ms. Black was also General Counsel with the University of Calgary and has held several senior positions with the Government of Newfoundland and Labrador. She is active on a number of boards, including the Board of Governors of Mount Royal College and the Alberta Board of Certified Management Accountants.

Ms. Black undertook undergraduate studies in economics at Memorial University of Newfoundland, and received a Bachelor of Laws from Dalhousie University and a Masters of Laws in legislative drafting from the University of Ottawa. She is a member of the Law Societies of Alberta and Newfoundland and Labrador.

### **RICHARD DROUIN, C.C., O.Q., Q.C.**

Richard Drouin is Counsel in the law firm of McCarthy Tétrault, LLP. He is the Chairman of the North American Electric Reliability Corporation (NERC) and, until recently, was the Chairman of the Board of Abitibi-Consolidated Inc and Stelco Inc. He is also the former Chairman and CEO of Hydro-Québec. Prior to joining Hydro-Québec, Mr. Drouin was in private law practice, in Québec City and Montréal, specialising in commercial, corporate law and industrial relations.

He has held several significant positions with international bodies involved in electricity and other utilities. He is also a member of the National Round Table on the Environment and the Economy and a Governor of the Council of Canadian Academies.

Mr. Drouin obtained his Bachelor of Arts degree at the Université de Montréal and a law degree from l'Université Laval in Québec City. Mr. Drouin is a Companion of the Order of Canada and an officer of l'Ordre national du Québec.

## **NORMAN INKSTER, O.C., LL.D**

Norman Inkster is President, Inkster Incorporated which provides a broad range of consulting services. He is a recognized expert in national and international law enforcement and forensic investigations, and has directly led or managed hundreds of investigations worldwide.

Mr. Inkster had a distinguished 36-year career in the Royal Canadian Mounted Police, rising through the ranks to become Commissioner. Mr. Inkster also served as President of INTERPOL.

Mr. Inkster has directed efficiency and security reviews of major law enforcement agencies, corporations and international organizations. He acted as a Special Advisor to the Auditor General of Canada, and following the events of September 11, 2001, he was appointed as a Special Advisor on matters of security to the Government of Ontario.

Mr. Inkster holds a Bachelor of Arts from the University of New Brunswick, where he studied sociology and psychology. He was also awarded a Doctor of Laws (Honourary) by the same university. In 1995, he was made an Officer of the Order of Canada.

## **LARRY MURRAY**

Larry Murray has held a number of senior positions in the Canadian Forces and Public Service.

Following graduation from Carleton University, he served at sea in a variety of ships including as Commanding Officer of HMCS CHALEUR, MIRAMICHI and IROQUOIS and Commander of the First Canadian Destroyer Squadron. He subsequently served in a variety of appointments including as Deputy Chief of the Defence Staff, Commander of Maritime Command, Vice Chief of the Defence Staff and finally, Acting Chief of the Defence Staff from October 1996 until September 1997.

Mr. Murray retired from the Canadian forces as a Vice Admiral and joined the Public Service as Associate Deputy Minister of Fisheries and Oceans. He was appointed Deputy Minister (DM) of Veterans Affairs in August 1999 and DM of Fisheries and Oceans in April 2003. He retired from that position in August 2007.

Mr. Murray was invested as a Commander of the Order of Military Merit in 1993.

## **APPENDIX C: LIST OF RECOMMENDATIONS**

### ***Recommendation 1 – Conversion of the RCMP to a Separate Entity***

*The RCMP should become a separate entity with separate employer status and should be granted full authority to manage its financial affairs within spending authorities approved by Parliament.*

### ***Recommendation 2 – Board of Management***

*Legislation should be enacted by the Parliament of Canada as soon as possible to establish a Board of Management of the RCMP responsible for the stewardship of its organization and administration including the oversight of the management of its financial affairs, resources, services, property, personnel and procurement.*

### ***Recommendation 3 – Creation of an Independent Commission for Complaints and Oversight of the RCMP***

*Legislation should be enacted by the Parliament of Canada as soon as possible to establish an Independent Commission for Complaints and Oversight of the RCMP having the attributes outlined in Chapter 2; the ICCOR should be established and commence operation as quickly as possible following legislative enactment.*

### ***Recommendation 4 – Capacity to Meet commitments***

*The organizational needs of the RCMP must be assessed against its current and future commitments. The RCMP must have the financial resources to satisfy all of its current contract and federal policing responsibilities and the ability to commit resources to satisfy those responsibilities within a reasonable planning horizon.*

### ***Recommendation 5 – Northern Allowances***

*In respect of northern and isolated postings, we urge the Force to work with the Treasury Board to make sure that treatment of members who are prepared to serve in these areas is fair and appropriate.*

### ***Recommendation 6 – Commitments to New Services***

*The RCMP should implement measures to ensure that no commitment to deliver a new service or modify an existing service is made without assurance that the necessary human resources and equipment can be deployed without compromising the ability of the Force to fulfill its existing responsibilities. Alternatively, the existing priorities must be reordered accordingly.*



### ***Recommendation 7 – Efficiency Study***

*The RCMP should immediately launch an efficiency study to determine whether trained employees are performing functions that are best performed by employees with specific skills, with a view to ensuring that employees are using their training and experience in the most efficient manner.*

### ***Recommendation 8 – Administrative Support***

*The RCMP should immediately make available administrative resources to enable members to devote more time to core policing.*

### ***Recommendation 9 – Fair Compensation for Hours Worked***

*Members and employees of the RCMP must be compensated for any time worked outside of or in addition to established hours on duty.*

### ***Recommendation 10 – Field Coaching***

*The importance of the field coaching policy must be reinforced and complied with without exception.*

### ***Recommendation 11 – Backup Policy***

*We support the RCMP's recent announcement in respect of its backup policy and we would encourage the Force to complete the implementation as soon as possible.*

### ***Recommendation 12 – Health and Wellness***

*The RCMP should ensure that member and employee health and wellness be an essential consideration in policy and operational decisions at all levels.*

### ***Recommendation 13 – Disability***

*The RCMP must move quickly in every instance where a member or employee has become injured on duty or disabled and thereby unable to return to full duty. In these circumstances, every effort must be made to facilitate a return to duty as early as possible, and in the interim, to provide adequate financial and other support. Where a return to duty is not possible, every effort must be made to assist the member or employee to re-enter the workforce either within the RCMP or elsewhere.*

### ***Recommendation 14 – Ethics in Practice***

*Senior management of the RCMP must ensure that ethics principles underpin all management and administrative functions and are an integral part of all policing activities.*

### ***Recommendation 15 – Ethics Education***

*The methodology applied to ethics training provided to recruits at the Depot should be extended throughout the organization and should be continually reinforced and refreshed.*

### ***Recommendation 16 – Immediate Amendments to Disciplinary System***

*The RCMP should implement immediately the recommendations of the Lordon Report (with whatever amendments management feels are appropriate) that would result in making the processes less adversarial and more timely.*

### ***Recommendation 17 – Centralized Disciplinary Authority***

*The RCMP should establish immediately a centralized disciplinary authority to ensure integration, planning, monitoring and accountability.*

### ***Recommendation 18 – Eliminate Backlogs***

*The RCMP should eliminate the serious backlogs existing currently in the disciplinary system.*

### ***Recommendation 19 – Expeditious and Informal Resolution***

*The RCMP should commit at the highest level of management, the discipline principles that require expeditious and informal resolution at the lowest possible level.*

### ***Recommendation 20 – One Year Time Limit***

*The RCMP should establish reasonable time frames for the commencement and completion of investigations that reflect the relative complexity of the matters at issue. Only in rare circumstances should these time frames exceed six months. The Task Force does not recommend that any changes be made to the existing one year time limit subject to the ability of the RCMP to apply to the ICCOR for an extension in order to facilitate a contemporaneous criminal investigation.*

### ***Recommendation 21 – Internal Processes***

*When amendments are made to the RCMP Act to create the ICCOR, consequential amendments should be made to streamline the grievance and discipline process.*

### ***Recommendation 22 – Workplace Disclosure***

*The RCMP should embrace the spirit and intent of the PSDPA, enforcing it throughout the organization, harmonized and properly resourced to be effective for the RCMP. Once established, the Board of Management should monitor the effectiveness of those processes and remediate as necessary to meet the objectives of the statute.*

### ***Recommendation 23 – SRR Role***

*The SRRs should focus entirely on labour relations and thus be independent from management. They should not sit as observers at the SEC. Members should serve for no more than two terms as SRRs, after which time they should return to regular duty.*

### ***Recommendation 24 – NCOs***

*Operational NCOs must be given a formalized opportunity to participate in the leadership and management of the RCMP through contributions to policies affecting the delivery of police services.*

### ***Recommendation 25 – RM Categorization***

*The RCMP should move from study to action in the streamlining of the civilian function at the RCMP. Only those positions which have a clearly demonstrated need for peace officer status, peace officer training and peace officer experience should be classified as RM positions. All remaining positions should be classified for and filled by a person without the background of a peace officer.*

### ***Recommendation 26 – Combining Civilian Categories***

*The RCMP should seek to determine whether there is a continuing need for two categories of civilian employees within the RCMP.*

### ***Recommendation 27 – Temporary Civilian Employees***

*The RCMP should immediately take action to examine the issue of those who appear to be caught permanently in the TCE category and continue to work in the RCMP without any of the protections afforded to other employees.*

### ***Recommendation 28 – CO Headquarters***

*We recommend the re-creation of the position of CO Headquarters.*

### ***Recommendation 29 – Recruitment***

*The RCMP needs to streamline its recruitment process and be more responsive and transparent with those who show an interest in joining the Force as a recruit.*

### ***Recommendation 30 – Paying Cadets***

*To remain competitive, the RCMP should pay its cadets during their six month training at the Depot at a level that is competitive with other policing organizations.*

### ***Recommendation 31 – Education Prerequisite***

*The RCMP needs to demonstrate greater openness and willingness to accept lateral entry into the Force in order to provide needed specialized skill sets and experience. In the longer term, the Task Force believes that the RCMP should also make a post-secondary degree a condition for all new recruits*

### ***Recommendation 32 – Education and Training***

*The RCMP must recommit to education and training that will equip its officers for senior responsibilities. Leadership training should be a continuum throughout the member's career. The RCMP should identify deserving members with potential for further education and support them in seeking post-secondary education.*

### ***Recommendation 33 – Research***

*The RCMP must rebuild its research capability in order to provide members of the Force with an opportunity to explore developments in law enforcement outside of the RCMP and stay abreast of modern policing methods.*

### ***Recommendation 34 – Leadership Competency***

*The RCMP should ensure that specific and detailed competency profiles are in place for all senior leadership positions and are current and reflect modern policing responsibilities.*

### ***Recommendation 35 – Performance Evaluations***

*Effective immediately, all members and employees of the RCMP must receive annual performance evaluations. These should include not only what was achieved, but how it was accomplished. The results of the performance evaluations should be used to identify opportunities for additional education and training, to identify future leaders and make promotion decisions.*

### ***Recommendation 36 – Accountability for Completing Performance Evaluations***

*All members with managerial responsibility should be assessed on their completion of performance evaluations for all members under their command.*

### ***Recommendation 37 – Fixing the Promotion System***

*As an urgent priority, the RCMP must replace its existing promotion system with one that is based on performance, knowledge, skill, ability and the potential to assume future responsibilities. The criteria for promotion must be clearly explained and transparently applied.*

### ***Recommendation 38 – Pass/Fail Exams***

*Exams should be administered on a pass/fail basis, with decisions relating to promotion formulated on a broader range of accomplishments and capabilities.*



### ***Recommendation 39 – Public Affairs Plan***

*The RCMP should review and further develop its public affairs function, implementing a public affairs plan that contains a comprehensive internal and external communications strategy that keeps stakeholders appropriately informed. It should also include a crisis management strategy that will permit quick and accurate responses to the media and Canadians.*

### ***Recommendation 40 – Responsibility for Internal Communication***

*The Force should ensure that, throughout the chain of command, internal communication is a fundamental responsibility for every person in a leadership position.*

### ***Recommendation 41 – Delegation of Decision Making with Respect to Contract Policing***

*The RCMP should examine and review its approval authorities to ensure that those closest to operational police activity have the requisite authority to make decisions in a timely manner.*

### ***Recommendation 42 – Contract Partner Participation***

*Headquarters should give greater weight to the views and priorities of contracting authorities and should involve them in a more meaningful way in decisions that have an impact on their jurisdictions.*

### ***Recommendation 43 – Delegation of Decision Making with Respect to Federal Policing***

*The RCMP should examine and review its delegation policies to ensure that those responsible for the RCMP's participation in integrated task forces involving federal policing services have the appropriate authority to commit the resources of the RCMP in a timely manner and within carefully articulated national policies.*

### ***Recommendation 44 – Roles and Responsibilities of Headquarters***

*The RCMP should develop a written mandate defining the roles and responsibilities of Headquarters and its relationship with its divisions.*

### ***Recommendation 45 – Regionalization***

*We recommend that the regional structure within the RCMP be evaluated by senior management to determine whether it is the most cost effective and efficient way of managing an organization with the diversity and complexity of the RCMP.*

### ***Recommendation 46 – Secretariat***

*The RCMP should establish a permanent secretariat to provide greater support to the SEC.*

### ***Recommendation 47 – Implementation Council***

*The government should immediately appoint the Implementation Council having the composition, mandate and other attributes set out in Chapter 5.*

***Recommendation 48 – RCMP Change Management Team***

*The RCMP should form an internal change management team comprised of members and employees to be engaged full time in planning, coordinating and implementing the changes recommended in this Report. Although leadership will necessarily be provided by senior management, continuous engagement of members and employees at all levels will be essential.*

***Recommendation 49 – Interim Funding***

*Sufficient resources must be dedicated to the implementation of these recommendations so that no additional burden is placed on an already overburdened workplace of the RCMP.*

#### **Recommandation 45 — Régionalisation**

Nous recommandons à la haute direction d'évaluer la structure régionale en place à la GRC pour déterminer s'il s'agit du moyen le plus économique et efficace de gérer un organisme aussi diversifié et complexe que la GRC.

#### **Recommandation 46 — Secrétariat**

La GRC devrait établir un secrétariat permanent chargé d'appuyer l'EMS.

#### **Recommandation 47 — Conseil de mise en œuvre**

Le gouvernement devrait immédiatement nommer les membres du Conseil de mise en œuvre selon les exigences de nomination, le mandat et les autres caractéristiques définies dans le chapitre 5.

#### **Recommandation 48 — Équipe de gestion du changement à la GRC**

La GRC devrait établir une équipe interne de gestion du changement formée de membres et d'employés consacrés à temps plein à la planification, à la coordination et à la mise en œuvre des changements recommandés dans le présent rapport. Bien qu'il incombe à la haute direction d'assurer le leadership, la participation continue des membres et des employés à tous les niveaux sera essentielle.

#### **Recommandation 49 — Financement provisoire**

Des ressources suffisantes doivent être allouées pour la mise en œuvre de ces recommandations afin qu'il n'en coûte pas davantage en ressources à la GRC, qui est déjà surchargée de travail.

#### **Recommandation 38 — Échec ou réussite aux examens**

Les examens devraient être fondés sur une formule d'échec ou réussite, et les décisions liées aux promotions devraient être prises au regard d'une vaste gamme de réalisations et de capacités.

#### **Recommandation 39 — Plan à l'égard des affaires publiques**

La GRC devrait revoir complètement et développer ses fonctions liées aux affaires publiques par la mise en œuvre d'un plan comprenant une stratégie de communication interne et externe globale qui prévoit l'information adéquate des intervenants. Ce plan devrait également prévoir une stratégie de gestion qui permettra de répondre rapidement et expressément aux médias et à la population.

#### **Recommandation 40 — Responsabilisation à l'égard des communications internes**

La Gendarmerie devrait s'assurer que dans l'ensemble de la chaîne de commandement, les communications internes sont considérées comme une responsabilité fondamentale par chaque personne en position de leadership.

#### **Recommandation 41 — Délégation du pouvoir décisionnel en ce qui concerne les services de police à contrat**

La GRC devrait examiner les pouvoirs d'approbation afin de veiller à ce que les officiers les plus près de l'activité policière disposent des pouvoirs nécessaires pour prendre des décisions opérationnelles en temps opportun.

#### **Recommandation 42 — Participation des partenaires contractuels**

La Direction générale devrait accorder plus d'importance aux opinions et aux priorités des administrations contractantes et les faire participer de façon constructive aux décisions qui les touchent.

#### **Recommandation 43 — Délégation du pouvoir décisionnel en ce qui a trait aux services de police fédérale**

La GRC devrait examiner et modifier ses politiques relatives à la délégation de pouvoirs afin de veiller à ce que les officiers responsables de la participation de la GRC à des équipes intégrées assurant des services de police fédérale puissent prendre les décisions nécessaires quant à l'affectation des ressources de la GRC en temps opportun dans les limites de politiques nationales soigneusement définies.

#### **Recommandation 44 — Rôles et responsabilités de la Direction générale**

La Direction générale devrait mettre par écrit son mandat afin de définir ses rôles et responsabilités ainsi que sa relation avec les divisions.



requises. Le Groupe de travail estime qu'à long terme, la GRC devrait également imposer un diplôme d'études postsecondaires comme préalable au recrutement.

### **Recommandation 32 — Éducation et formation**

La GRC doit de nouveau se tourner vers l'éducation et la formation afin de veiller à ce que les agents aient les connaissances nécessaires pour assumer des responsabilités de gestion. Les membres devraient pouvoir bénéficier d'une formation continue en leadership tout au long de leur carrière. La GRC devrait cibler les membres démontrant un potentiel pour des études supplémentaires et les appuyer dans leur formation postsecondaire.

### **Recommandation 33 — Recherche**

La GRC doit établir une nouvelle capacité de recherche afin de permettre à ses membres de s'intéresser aux développements dans le milieu de l'application de la loi et de suivre l'évolution des techniques policières modernes.

### **Recommandation 34 — Compétence en leadership**

La GRC devrait s'assurer que des profils de compétences précis et détaillés régissent les postes supérieurs de leadership. On doit veiller à ce que ces profils soient actuels et tiennent compte des responsabilités policières d'aujourd'hui.

### **Recommandation 35 — Évaluations du rendement**

À compter de maintenant, tous les membres et les employés de la GRC doivent recevoir une évaluation annuelle du rendement. Cette évaluation devrait comprendre les réalisations concrètes, mais également le travail réalisé à cette fin. Les résultats des évaluations du rendement pourront servir à déterminer les possibilités de formation, à identifier les leaders de demain et à appuyer les décisions visant des promotions.

### **Recommandation 36 — Responsabilisation à l'égard de la réalisation des évaluations du rendement**

Tous les membres ayant des responsabilités de gestion devraient être évalués pour ce qui est des évaluations du rendement qu'ils sont chargés de faire pour l'ensemble des membres sous leur supervision.

### **Recommandation 37 — Remanier le système de promotion**

En priorité, la GRC doit remplace le système de promotion en place par un système fondé sur le rendement, les compétences, les capacités et le potentiel du membre à assumer de nouvelles responsabilités. Les critères de promotion doivent être définis clairement et appliqués en toute transparence.

## **Recommandation 23 — Rôle des RRF**

Les RRF devront se concentrer entièrement sur les relations de travail et être ainsi indépendants de la haute direction. Ils ne devront pas agir à titre d'observateurs à l'EFMS; ils serviront deux mandats tout au plus; après quoi, ils reprendront leurs fonctions initiales.

## **Recommandation 24 — Sous-officiers opérationnels**

Les sous-officiers opérationnels devront avoir des occasions officielles de participer aux activités de leadership et de gestion à la GRC en contribuant aux politiques qui touchent la prestation des services de police.

## **Recommandation 25 — Catégorisation des postes de membres réguliers**

La GRC doit passer des études à l'action pour rationaliser la fonction « civile » à la GRC. Seuls les postes nécessitant clairement le statut d'agent de la paix, une formation d'agent de la paix et l'expérience des agents de la paix devront être classifiés MR. Tous les autres postes devraient être occupés par une personne n'ayant pas les antécédents d'un agent de la paix.

## **Recommandation 26 — Fusion des catégories de postes civils**

La GRC devra déterminer si deux catégories d'employés civils sont requises à la GRC.

## **Recommandation 27 — Employés civils temporaires**

La GRC doit prendre des mesures immédiates pour examiner les cas des employés qui sont ECT en permanence et qui n'ont pas les avantages sociaux dont bénéficient les autres employés.

## **Recommandation 28 — Commandant de la Direction générale**

Nous recommandons de créer un poste de commandant de la Direction générale.

## **Recommandation 29 — Recrutement**

La GRC doit simplifier son processus de recrutement. Elle doit faire preuve de transparence et s'assurer de répondre plus rapidement aux personnes qui manifestent un intérêt à joindre la Gendarmerie à titre de recrue.

## **Recommandation 30 — Rémunération des cadets**

Pour demeurer concurrentielle, la GRC devrait rémunérer ses cadets pendant leur formation de six mois au Dépôt, selon une échelle de rémunération qui rivalise celle des autres services de police.

## **Recommandation 31 — Etudes préalables**

La GRC doit faire preuve d'une plus grande ouverture et volonté, et accepter de recruter des membres par d'autres moyens afin d'assurer les compétences spécialisées et l'expérience

#### **Recommandation 15 — Sensibilisation à l'éthique**

L'approche adoptée à l'égard de la formation sur l'éthique pour les recrues devrait être étendue à l'échelle de l'organisation et devrait être continuellement renforcée; des séances d'appoint devraient être offertes.

#### **Recommandation 16 — Modifier immédiatement le régime disciplinaire**

La GRC devrait immédiatement mettre en œuvre les recommandations contenues dans le rapport Lordon (y compris les modifications que la direction estime nécessaires) afin d'accélérer le processus et le rendre moins accusatoire.

#### **Recommandation 17 — Organisme disciplinaire central**

La GRC devrait immédiatement mettre en place un organisme disciplinaire central afin d'assurer l'intégration, la planification, la surveillance et la reddition de comptes.

#### **Recommandation 18 — Éliminer les arrières**

La GRC devrait éliminer les graves arrières que connaît actuellement le régime disciplinaire.

#### **Recommandation 19 — Résolution rapide et informelle**

La GRC devrait s'engager, au plus haut niveau possible, à adopter des principes permettant un règlement rapide et informel à l'échelon le plus bas.

#### **Recommandation 20 — Délai d'un an**

La GRC devrait établir un délai raisonnable pour commencer et terminer les enquêtes en tenant compte de la complexité de certains dossiers. Ces délais ne devraient dépasser six mois qu'en de rares exceptions. Le Groupe de travail ne recommande pas de changer le délai actuel d'un an à moins que la GRC puisse demander au CIEPSA plus de temps afin de faciliter une enquête criminelle concomitante.

#### **Recommandation 21 — Processus internes**

Au moment d'apporter des modifications à la Loi sur la GRC pour créer le CIEPSA, il faudrait apporter des modifications corrélatives afin de simplifier la procédure de règlement de griefs et le régime disciplinaire.

#### **Recommandation 22 — Divulgaration en milieu de travail**

La GRC doit respecter l'esprit de la LPFDAR, veiller à son application à l'échelle de l'organisme et assurer les ressources nécessaires pour une application harmonisée et efficace. Une fois formé, le conseil de gestion doit surveiller l'efficacité des processus et prendre les mesures nécessaires pour répondre aux objectifs de la Loi.

#### **Recommandation 7 — Étude touchant l'efficacité**

La GRC devrait immédiatement entreprendre une étude sur l'efficacité afin de déterminer si les employés d'expérience accomplissent des tâches qui devraient plutôt être effectuées par des employés possédant des compétences spécialisées, afin de s'assurer que les employés utilisent leur formation et leur expérience de la façon la plus productive possible.

#### **Recommandation 8 — Soutien administratif**

La GRC devrait immédiatement se doter d'un personnel administratif afin de permettre aux membres de se consacrer davantage aux activités policières essentielles.

#### **Recommandation 9 — Rémunération juste pour les heures travaillées**

Les membres et les employés de la GRC devraient être rémunérés pour les heures travaillées en dehors ou en sus des heures de travail habituelles.

#### **Recommandation 10 — Formation pratique**

Il faut réitérer l'importance de la politique relative à la formation pratique et l'appliquer sans exception.

#### **Recommandation 11 — Politique sur les renforts**

Nous accueillons favorablement l'annonce récente de la GRC touchant sa politique sur les renforts et nous encourageons l'organisation à la mettre pleinement en œuvre le plus rapidement possible.

#### **Recommandation 12 — Santé et bien-être**

La GRC devrait tenir compte de la santé et le bien-être des membres et des employés dans toutes ses décisions stratégiques et opérationnelles, peu importe le niveau.

#### **Recommandation 13 — Incapacité**

La GRC devrait agir rapidement chaque fois qu'un membre ou un employé est blessé dans l'exercice de ses fonctions ou qu'il est touché par une incapacité, faisant en sorte qu'il ne peut reprendre pleinement ses fonctions. Dans ces circonstances, la GRC ne devrait épargner aucun effort pour faciliter le retour au travail de la personne le plus rapidement possible, et entre-temps, elle devrait lui fournir un soutien financier approprié ou autre soutien adéquat. Lorsque le membre ou l'employé ne peut pas retourner au travail, la GRC devrait tout mettre en œuvre pour aider celui-ci à réintégrer la population active, que ce soit à la GRC ou ailleurs.

#### **Recommandation 14 — Respect de l'éthique dans la pratique**

La haute direction de la GRC devrait veiller à ce que les principes éthiques servent de fondement à toutes les fonctions de gestion et d'administration et à ce qu'ils fassent partie intégrante de toutes les activités policières.



## ANNEXE C LISTE DES RECOMMANDATIONS

### **Recommandation 1 — Conversion de la GRC en une entité distincte**

La GRC devrait devenir un employeur distinct et obtenir la pleine autorité sur la gestion de ses finances dans le cadre des pouvoirs de dépenser approuvés par le Parlement.

### **Recommandation 2 — Conseil de gestion**

Le Parlement du Canada devrait adopter des dispositions législatives le plus rapidement possible pour la mise sur pied d'un Conseil de gestion au sein de la GRC qui serait responsable de la gestion de son organisation et de son administration, ce qui comprend la surveillance de la gestion de ses finances, de ses ressources, de ses services, de ses biens, de son personnel et de ses approvisionnements.

### **Recommandation 3 — Création d'une Commission indépendante d'examen des plaintes et de surveillance des activités de la GRC**

Le Parlement du Canada devrait adopter le plus rapidement possible une loi établissant une Commission indépendante d'examen des plaintes et de surveillance des activités de la GRC, dotée de tous les attributs mentionnés au chapitre 2; la CIEPSA devrait être établie dès que possible après l'adoption de la législation et entreprendre ses activités dès lors.

### **Recommandation 4 — Capacité de respecter ses engagements**

La GRC devrait évaluer ses besoins organisationnels en tenant compte de ses engagements actuels et futurs. Elle devrait disposer des ressources financières nécessaires pour s'acquitter de toutes ses responsabilités à l'égard des services de police contractuels et de services de police fédérale, et devrait pouvoir consacrer des ressources afin d'exercer les responsabilités s'inscrivant dans le cadre d'une planification horizontale raisonnable.

### **Recommandation 5 — Indemnité de service septentrional**

En ce qui concerne les postes dans les régions éloignées et dans le Nord, la GRC devrait travailler avec le Conseil du Trésor pour que les membres qui sont prêts à travailler dans ces régions soient rémunérés de manière juste et raisonnable.

### **Recommandation 6 — Engagements à offrir de nouveaux services**

La GRC devrait instaurer des mesures afin de ne s'engager en aucun cas à offrir un nouveau service ou à modifier un service existant sans d'abord vérifier si les ressources humaines et l'équipement nécessaires peuvent être déployés sans compromettre la capacité de la Gendarmerie de s'acquitter de ses responsabilités existantes. Si elle décide d'offrir un nouveau service, elle devrait revoir ses priorités en conséquence.

nationale sur l'environnement et l'économie et membre du bureau des gouverneurs des Académies canadiennes.

M. Drouin a obtenu un baccalauréat ès arts de l'Université de Montréal et une licence en droit de l'Université Laval, à Québec. M. Drouin est compagnon de l'Ordre du Canada et officier de l'Ordre national du Québec.

## **NORMAN INKSTER, O.C., LL.B**

Norman Inkster et le président de Inkster Incorporated, qui offre une vaste gamme de services de consultation. Il est un expert reconnu sur la scène nationale et internationale dans le domaine de l'application des lois et des enquêtes judiciaires, et il a dirigé ou géré directement des centaines d'enquêtes partout au monde.

M. Inkster a mené une carrière exemplaire de 36 ans dans la Gendarmerie royale du Canada, où il a gravi les échelons pour parvenir au poste de commissaire. Il a aussi été président d'INTERPOL.

M. Inkster a dirigé des examens de l'efficacité et de la sécurité de grands organismes d'application de la loi, de sociétés par actions et d'organisations internationales. Il a été conseiller spécial auprès du vérificateur général du Canada et, à la suite des événements du 11 septembre 2001, il a été nommé conseiller spécial du gouvernement de l'Ontario relativement aux questions de sécurité.

M. Inkster détient un baccalauréat ès arts de l'Université du Nouveau-Brunswick, où il a étudié la sociologie et la psychologie. Cette même université lui a également décerné un doctorat honorifique en droit. En 1995, il a été nommé Officier de l'Ordre du Canada.

## **LARRY MURRAY**

Larry Murray a occupé plusieurs postes supérieurs au sein de la fonction publique et des Forces canadiennes.

Après avoir terminé ses études à l'Université Carleton d'Ottawa, il a servi en mer à bord de divers navires, dont en tant que commandant des NSCM CHALEURS, MIRAMICHI et IROQUOIS, et commandant de la 1<sup>re</sup> Escadre de destroyers du Canada. Il a ensuite occupé divers postes, y compris sous-chef d'état-major de la Défense, commandant du Commandement maritime, vice-chef d'état-major et, enfin, chef d'état-major de la Défense par intérim d'octobre 1996 à septembre 1997.

M. Murray a pris sa retraite des Forces canadiennes alors qu'il était vice-amiral. Il est alors entré à l'administration publique fédérale à titre de sous-ministre délégué de Pêches et Océans. Il est devenu sous-ministre des Anciens Combattants en août 1999, puis sous-ministre de Pêches et Océans en avril 2003. Il a pris sa retraite en août 2007.

En 1993, M. Murray a été nommé officier de l'Ordre du mérite militaire.

**ANNEXE B**  
**BIOGRAPHIES DES MEMBRES DU GROUPE DE**  
**TRAVAIL SUR LA GRC**

**DAVID BROWN, c.r.**

David Brown, c.r., est actuellement avocat chez Davies Ward Phillips & Vineberg s.r.l., où il est retourné après avoir servi un mandat de sept ans à titre de président de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario (CVMO). Avant d'assumer la présidence de la CVMO, il a été associé principal en droit des sociétés au sein de l'ancêtre du cabinet Davies Ward Phillips & Vineberg pendant 29 ans; il se spécialisait dans les fusions et acquisitions, le financement des entreprises et les réorganisations.

M<sup>e</sup> Brown a joué un rôle marquant au sein de plusieurs organismes de réglementation nationaux et internationaux. Plus récemment, Me Brown a été nommé enquêteur indépendant pour réviser les interventions de la GRC à la suite de rapports de mauvaise gestion ou d'irrégularités dans la gestion des régimes de retraite et d'assurances de la GRC.

M<sup>e</sup> Brown a obtenu un baccalauréat en génie civil de l'Université Carleton en 1963 et un baccalauréat en droit de l'Université de Toronto en 1966. Il a été nommé conseiller de la Reine en 1984, et l'Université McMaster lui a décerné un doctorat honorifique en droit en 2005.

**LINDA BLACK, LL.M.**

Linda Black est actuellement membre du Law Enforcement Review Board d'Alberta, un tribunal quasi judiciaire indépendant chargé d'entendre des appels de citoyens ayant trait aux services de police. M<sup>me</sup> Black a aussi été avocate générale à l'Université de Calgary et elle a occupé des postes supérieurs au gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador. Elle joue un rôle actif au sein de plusieurs conseils d'administration, notamment au sein du conseil des gouverneurs du Mount Royal College ainsi que du Board of Certified Management Accountants d'Alberta.

M<sup>me</sup> Black a fait des études de premier cycle en économie à l'Université Memorial de Terre-Neuve. Elle a également obtenu un baccalauréat en droit de l'Université Dalhousie ainsi qu'une maîtrise en droit, plus précisément en rédaction législative, de l'Université d'Ottawa. Elle est membre du Barreau d'Alberta et du Barreau de Terre-Neuve-et-Labrador.

**RICHARD DROUIN, C.C., O.Q., c.r.**

Richard Drouin est avocat-conseil chez McCarthy Tétrault, s.r.l. Il est le président du conseil de North American Electric Reliability Corporation (NERC) et, jusqu'à tout récemment, il était président du conseil d'Abitibi-Consolidated Inc. et de Stelco Inc. Il a aussi été président du conseil et chef de la direction d'Hydro-Québec. Avant d'entrer à Hydro-Québec, M. Drouin pratiquait le droit privé à Québec et à Montréal, se spécialisant en droit commercial, en droit des sociétés et en relations industrielles.

Il a occupé plusieurs postes d'importance au sein d'organisations internationales œuvrant dans le secteur de l'électricité et des services publics. Il est également membre de la Table ronde

(F) assurer la compatibilité entre une politique efficace de divulgation en milieu de travail et le processus de signalement des manquements éventuels au code de déontologie;

((i) examiner les moyens de favoriser la responsabilisation et l'efficacité du code de discipline de la GRC dans le cadre de la loi et du règlement sur la GRC, y compris des améliorations possibles au code de déontologie et à la période de prescription d'un an;

(H) envisager des façons de favoriser le partenariat constructif entre les employés civils, les fonctionnaires et les membres réguliers au niveau de la direction de la GRC;

(ii) prendre tous les moyens nécessaires pour une exécution rapide et conforme des travaux du Groupe de travail, y compris l'examen de tous les dossiers pertinents et la tenue de consultations auprès des cadres supérieurs du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, du Secrétariat du Conseil du Trésor, de la GRC et d'autres personnes, le cas échéant;

(iii) présenter au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile et au président du Conseil du Trésor un rapport bilingue sur les recommandations du Groupe de travail, y compris les recommandations visant à modifier la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* et son règlement.



## ANNEXE A MANDAT

Attendu que le rapport intitulé *Une question de confiance : Rapport de l'enquêteur indépendant sur les allégations concernant les régimes de retraite et d'assurances de la GRC*, en date du 15 juin 2007, présente certaines recommandations concernant la façon dont la GRC a réagi à des allégations de mauvaise gestion ou d'irrégularités dans l'administration des régimes de retraite et d'assurances de la GRC;

Attendu que l'enquêteur indépendant a recommandé la mise sur pied d'un groupe de travail chargé d'examiner les questions relatives à la GRC portant sur la gouvernance et les changements culturels,

À ces causes, sur recommandation du premier ministre et conformément à l'alinéa 127.1(1)c) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, Son Excellence la Gouverneure générale en conseil nomme au poste de conseiller spécial du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile et du président du Conseil du Trésor, David A. Brown, c.r., de Kettleby (Ontario), à titre de président du Groupe de travail sur la gouvernance et les changements culturels dans la GRC, à titre amovible, pour un mandat se terminant le 31 décembre 2007; précise que le mandat du Groupe de travail devrait comprendre les tâches suivantes :

(i) examiner les problèmes de la GRC énoncés dans le *Rapport de l'enquêteur indépendant sur les allégations concernant les régimes de retraite et d'assurances de la GRC* et formuler des recommandations sur les questions suivantes :

(A) examiner la structure interne de gestion de la GRC, y compris les comités et les directions, et les moyens de s'assurer que ceux-ci sont mandatés en bonne et due forme, conformément aux principes modernes de responsabilisation et de transparence en matière de gouvernance;

(B) examiner les moyens d'intégrer une fonction de remise en question et de surveillance dans la gestion interne de la GRC, notamment l'intégration efficace de cette fonction dans la structure et la culture d'une organisation policière moderne;

(C) déterminer des moyens de s'assurer que la haute direction rende des comptes comme il se doit;

(D) déterminer un processus qui verra mieux à ce que le commissaire et la haute direction établissent et maintiennent une structure éthique appropriée, fondée sur la mission, la vision et les valeurs de la GRC;

(E) veiller à ce que la politique de divulgation en milieu de travail de la GRC soit appropriée et à ce que soient mis en place des mécanismes pour assurer la protection contre les représailles et, le cas échéant, à prendre des mesures correctives claires et catégoriques;

rapport nécessite le versement ponctuel de fonds additionnels de la part du gouvernement fédéral. Bien que le Groupe de travail ait été informé des nombreuses sphères d'activité où le financement insuffisant restreint la prestation de services efficaces, nous n'avons pas été en mesure de déterminer si le financement global de la GRC est adéquat ni si des fonds en surplus pourraient être débloqués pour le financement du processus de changement.

**Recommandation 49 — Financement provisoire**

*Des ressources suffisantes doivent être allouées pour la mise en œuvre de ces recommandations afin qu'il n'en coûte pas davantage en ressources à la GRC, qui est déjà surchargée de travail.*

Bien que le Groupe de travail laisse l'établissement des dates de compte rendu à la discrétion du Conseil, nous recommandons que le premier rapport d'étape soit rendu public au plus tard le 30 juin 2008. Par la suite, des rapports devront être présentés au moins tous les six mois.

### 5.3 Équipe de gestion du changement à la GRC

Le Groupe de travail reconnaît que la mise en œuvre des changements d'envergure recommandés dans le présent rapport consistera un facteur supplémentaire de stress pour une organisation qui est déjà poussée au-delà des ses capacités. Toutefois, les problèmes sur lesquels nous nous sommes penchés ont été signalés par les membres et les employés eux-mêmes. Des personnes à tous les niveaux, du plus petit détachement à la Direction générale, réclament des changements. Partout où nous sommes allés, des gens se sont présentés à nous pour partager leurs points de vue sur l'amélioration de la GRC, tantôt avec beaucoup de conviction, tantôt avec grande passion. Nous croyons que cette énergie peut être canalisée dans la mise en œuvre des changements recommandés, et pour accomplir plus encore. Les membres et les employés de la GRC sont prêts à participer, mais les responsables à tous les niveaux devront faire preuve d'un leadership à toute épreuve et d'une détermination inébranlable.

**Recommandation 47 — Conseil de mise en œuvre**

*Le gouvernement devrait immédiatement nommer les membres du Conseil de mise en œuvre selon les exigences de nomination, le mandat et les autres caractéristiques définies dans le chapitre 5.*

À la lumière des discussions tenues avec le commissaire Elliott et l'équipe directrice de gestion qu'il a mis sur pied pour nous aider dans notre travail, nous savons que les cadres supérieurs ressentent également l'urgence de la situation; ils sont également prêts à s'attaquer à ce défi.

Le Groupe de travail recommande que la GRC établisse une équipe interne de gestion du changement formée de membres et d'employés engagés à temps plein pendant la période de transition. Bien qu'il incombe à la haute direction d'assurer le leadership, la participation des membres et des employés à tous les niveaux sera essentielle. L'équipe de gestion du changement travaillera en étroite collaboration avec le Conseil de mise en œuvre et les leaders du gouvernement pour ce qui est de l'établissement d'échéanciers et d'étapes, de même que de l'élaboration et l'exécution d'un plan de mise en œuvre.

La participation et la collaboration de tous permettront de concrétiser les changements nécessaires.

**Recommandation 48 — Équipe de gestion du changement à la GRC**

*La GRC devrait établir une équipe interne de gestion du changement formée de membres et d'employés consacrés à temps plein à la planification, à la coordination et à la mise en œuvre des changements recommandés dans le présent rapport. Bien qu'il incombe à la haute direction d'assurer le leadership, la participation continue des membres et des employés à tous les niveaux sera essentielle.*

### 5.4 Financement provisoire

Il est probable que la mise en œuvre des recommandations formulées dans le présent

n'a pas été réalisée au moyen de plans ou de ressources adéquates. Le Groupe de travail estime que la GRC, selon sa structure actuelle, n'est pas prête à subir des changements. La préparation de l'organisme aux changements nécessitera l'engagement des membres et des employés à tous les niveaux et l'alignement des processus, des infrastructures clés, de la culture organisationnelle et de la direction. La mise en œuvre des changements demande une planification rigoureuse ainsi que la détermination et la participation active de la GRC et du gouvernement fédéral.

Le temps présente également un défi. Même si le processus de changement comporte un grand nombre d'étapes qui doivent être mûrement réfléchies et ordonnées, les problèmes auxquels font face la GRC, ses membres et ses employés doivent être réglés rapidement.

Le Groupe de travail estime qu'une aide externe est nécessaire pour guider et diriger le processus de changement afin de le mener à bien dans les plus brefs délais. Par conséquent, nous recommandons de mettre sur pied dès que possible un conseil de mise en œuvre dont le mandat sera de conseiller le gouvernement et la GRC sur tous les éléments du processus de changement.

Le mandat du Conseil prévoit les fonctions de base suivantes :

- établir un échéancier de réforme comportant des étapes et des dates butoirs pour chaque étape essentielle dans le cadre du processus de changement;
- conseiller les parlementaires, les fonctionnaires et la GRC sur les modifications à apporter à la *Loi sur la GRC* et à d'autres dispositions législatives fédérales;

- conseiller et aider la GRC à établir la capacité définie dans le chapitre 1 et aborder les questions soulevées dans les chapitres 3 et 4;

- assurer la prestation de conseils et de soutien pour ce qui est de la formation et de l'habilitation du Conseil de gestion;
- assurer la prestation de conseils en ce qui a trait à la délégation des pouvoirs mentionnés au chapitre 1;
- assurer la prestation de conseils et de soutien à l'égard de la création de la CIEPSA et de la succession en règle des activités de la CPP et du CEE à cet organisme;
- élaborer et exécuter un plan de mise en œuvre;

- rendre compte périodiquement de l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations formulées dans le présent rapport au ministre, au commissaire et à la population canadienne.

Le Groupe de travail recommande que le Conseil de mise en œuvre soit formé d'au plus sept Canadiens qui ont l'expérience, l'expertise et la renommée nécessaires pour diriger le processus de gestion du changement. Le commissaire, ou son représentant, devrait être un membre du Conseil nommé d'office, sans droit de vote.

Nous recommandons que les nominations au Conseil soient en vigueur jusqu'au plus tard le 31 décembre 2009, et de veiller à ce que le Conseil de gestion soit prêt à superviser les changements qui n'auront pas été encore concrétisés.



## 5.1 Une vision pour l'avenir

Dans le cadre de notre travail, nous avons vite constaté qu'une GRC moderne se traduit par la mise en place d'une entité distincte. La GRC doit être dirigée par une équipe de gestion professionnelle. Une surveillance indépendante réalisée par une équipe civile permettra d'assurer une reddition de compte à l'endroit des Canadiens. De plus, la GRC doit établir ses propres priorités et définir clairement ses responsabilités. Toute demande adressée à la GRC est légitime. Toutefois, seule la Gendarmerie elle-même peut déterminer si elle dispose des fonds et des ressources nécessaires pour assumer une nouvelle responsabilité. De nouvelles demandes doivent être assorties de nouvelles ressources ou d'une révision des engagements pris. Aux termes de responsabilités clairement définies, on sera en mesure de consacrer le temps passé à équilibrer les demandes complexes à l'exécution des politiques essentielles qui visent à protéger les citoyens, les agents de police et l'intégrité de la GRC.

La GRC munie de nouveaux outils et revitalisée que nous envisageons continuera d'attirer de nouvelles recrues, des jeunes, qui ont à cœur le bien de leurs collectivités et de leur pays. Tout au long de leur carrière, la GRC leur transmettra les connaissances nécessaires et assurera leur formation; elle se montrera engagée à l'égard de la sécurité et du bien-être de ses membres et de ses employés. La GRC formera des leaders aux solides compétences en gestion et en éthique. Les leaders actuels, et la prochaine génération, géreront la GRC comme une organisation de classe mondiale, suivant la formule : services de police éprouvés, gouvernance adéquate et gestion efficace.

## 5.2 Conseil de mise en oeuvre

Une GRC moderne doit être plus qu'un idéal. On doit en faire une entité concrète à l'égard de laquelle ses membres et tous ses employés sont prêts à s'engager dans les meilleurs délais possible. Dans le présent rapport, nous proposons un plan à suivre pour apporter des changements essentiels sur le plan de la gouvernance, de la culture et de la responsabilisation de la GRC. Nous estimons que ces changements permettront de rétablir la confiance à l'égard de la Gendarmerie.

**5.2 Conseil de mise en oeuvre**

Le présent rapport fait état des changements fondamentaux à apporter à la structure de gouvernance et au cadre de responsabilisation de la GRC. Le Groupe de travail croit qu'une mise en oeuvre rapide et ordonnée de chacune des recommandations est essentielle pour permettre à la GRC d'assurer les services de police efficaces auxquels la population s'attend. La portée de ces changements est considérable. On prévoit la création de nouvelles entités et de nouvelles équipes qui doivent être établies au sein de la GRC aux fins de la gestion des ressources humaines et des questions financières. De nouveaux pouvoirs doivent également être délégués à la GRC par certaines entités gouvernementales en place. Bon nombre de ces changements nécessiteront des modifications législatives, une entrepris qui doit être gérée minutieusement selon les processus établis.

Au cours des dernières décennies, les membres ont été soumis à d'innombrables initiatives visant des changements. Certaines de ces initiatives se sont conclues par une réussite, mais un grand nombre ont échoué et d'autres ont été abandonnées en cours de route. Bien que la plupart semblaient, avec le recul, bien conçues, leur mise en oeuvre

sommes entretenus sont d'avis que la régionalisation n'a pas permis de réaliser des économies ou d'améliorer la gestion.

La GRC est organisée en quatre régions qui fonctionnent toutes différemment. Mise en place il y a environ neuf ans, la régionalisation n'a jamais fait l'objet d'une évaluation.

#### **Recommandation 45 — Régionalisation**

*Nous recommandons à la haute direction d'évaluer la structure régionale en place à la GRC pour déterminer s'il s'agit du moyen le plus économique et efficace de gérer un organisme aussi diversifié et complexe que la GRC.*

#### **4.3.3 Structure de comité à l'appui du commissaire**

L'Etat-major supérieur (EMS) constitue la principale source de conseils à l'appui du commissaire. Il est formé des huit sous-commissaires et d'autres membres de la direction (dont le conseiller en matière d'éthique, le surintendant principal de la Direction des politiques et de la planification stratégique, l'avocat général principal des Services juridiques, le commissaire adjoint des Affaires publiques et Services de communication et le chef de la vérification interne). Les membres du Comité exécutif national des relations fonctionnelles ont le statut d'observateurs.

L'EMS a un mandat officiel et se réunit régulièrement. Malgré tout, nous avons entendu que l'EMS n'a pas le soutien organisationnel dont il a besoin et manque d'uniformité dans ces décisions. Nous avons également appris, en ce qui concerne les présentations faites à l'EMS, que l'on ne s'attardait pas à la continuité ou à la qualité

#### **Recommandation 46 — Secrétariat**

*La GRC devrait établir un secrétariat permanent chargé d'appuyer l'EMS.*

du contenu, et que souvent l'on ne faisait pas une analyse approfondie du sujet. Par ailleurs, souvent, les présentations ne sont pas reliées au plan stratégique général de la GRC. À la limite, il semble que souvent les décisions prises par l'EMS ne sont pas mises en œuvre.

L'EMS serait plus efficace si l'on établissait un secrétariat chargé de veiller à ce que l'EMS puisse s'acquitter de son mandat. Le secrétariat s'assurerait que l'information transmise à l'EMS est pertinente, exacte et cohérente. Il exercerait un suivi des décisions de l'EMS et ferait rapport à cet organisme des résultats obtenus.

respectant l'orientation donnée par cette dernière. Les commandants des divisions, des districts et des détachements doivent être investis des pouvoirs nécessaires pour interpréter et appliquer les politiques de la Direction générale d'une manière qui tient compte des conditions locales. En fait, il suffit de mettre en place un système d'examen périodiques des directives locales pour garantir l'uniformité nécessaire. Il est également possible de prendre des mesures correctrices si la politique de la Direction générale est mal interprétée ou n'est pas respectée.

Par ailleurs, il faut trouver un moyen de revigorer la Direction générale en permettant à des membres travaillant sur le terrain d'accéder à des postes à la Direction générale afin de mettre à profit les compétences et l'expérience récemment acquises avant de retourner sur le terrain. La Direction générale aurait avantage à ce que son rôle et ses responsabilités soient clairement définis et bien compris. Un document expliquant ceux-ci pourrait être diffusé à l'échelle de l'organisme. Ce document pourrait aussi définir la relation entre la Direction générale et ses divisions. Il s'agit d'ailleurs d'une pratique commune des grands organismes du secteur privé.

**Recommandation 44 — Rôles et responsabilités de la Direction générale**

*La Direction générale devrait mettre par écrit son mandat afin de définir ses rôles et responsabilités ainsi que sa relation avec les divisions.*

Partout au pays, des membres et des employés de tous les niveaux à la GRC,

#### 4.3.2 Régionalisation

ainsi que des représentants des gouvernements provinciaux et territoriaux, ont communiqué au Groupe de travail leurs préoccupations quant à un aspect particulier de la structure organisationnelle de la GRC, soit la « régionalisation ». Mis à part quelques exceptions, il existait un consensus écrasant : la régionalisation sous sa forme actuelle ne fonctionne pas. Nous sommes d'accord.

Le personnel de soutien administratif dans chacune des régions a été placé sous le commandement d'un sous-commissaire, soit un officier occupant le deuxième rang le plus élevé à la GRC. Chaque sous-commissaire régional a également besoin d'un réseau de soutien et de bureaux, ce qui a entraîné des coûts généraux supplémentaires, parfois élevés.

Un grand nombre de sous-divisions ont été combinées pour former des districts. Les commandants des détachements se retrouvent loin de leurs supérieurs ou des personnes d'expérience pouvant leur prêter conseil. Cette mesure a également entraîné une diminution des services spécialisés dont les détachements ont besoin pour régler des affaires complexes de nature très délicate.

Par ailleurs, la présence d'un sous-commissaire régional a embrouillé ou compliqué la relation entre le commandant et le ministre ou les autorités de la province, surtout lorsque le sous-commissaire est présent dans la province. Dans les provinces où le sous-commissaire n'est pas présent physiquement, le rôle de celui-ci à l'égard des questions touchant les services de police provinciale n'est pas clair.

Le Groupe de travail n'a pas pu connaître les coûts de la régionalisation, étant donné qu'ils sont inclus dans différents budgets et qu'il est difficile de les décrire. Toutefois, la plupart des personnes avec qui nous



entendu que les politiques manquaient de coordination et d'intégration stratégiques dans tous les domaines fonctionnels de la GRC et que l'organisme est incapable de poursuivre jusqu'au bout la mise en œuvre de ses nouveaux programmes et nouvelles politiques. En particulier, les membres nous ont donné de nombreux exemples de GRC sans que l'on n'ait adéquatement planifié leur mise en œuvre. Bref, les membres ne comprennent pas le rôle de la Direction générale et estiment que celle-ci ne les appuie pas adéquatement dans leurs activités policières. D'ailleurs, les membres du personnel travaillant à la Direction générale partagent nombre de ces préoccupations. Nous savons très bien que pour tout organisme, la tendance est de critiquer l'administration centrale. Toutefois, nous sommes portés à croire qu'il y a lieu de se pencher sur la question en raison du caractère invariable de ces commentaires.

Manifestement, la Direction générale a entre autres pour principale responsabilité d'établir des politiques qui s'appliquent à l'ensemble de l'organisation. Toutefois, il semble exister un manque de coordination en ce qui concerne le vaste éventail de politiques relevant de la Direction générale. Cette lacune a mené à l'établissement de politiques incohérentes, voire conflictuelles, au désarroi des membres sur le terrain. Nous avons également obtenu de nombreux exemples de programmes mis en place sans que l'on tienne vraiment compte des répercussions pour les membres dans les détachements et sans que l'on fournisse les ressources nécessaires à leur mise en œuvre. L'exemple le plus courant était le SIRP.

La Direction générale peut donner des directives générales de haut niveau, mais il faut laisser aux divisions, aux districts et aux les politiques de la Direction générale en

Par contre, dans d'autres cas, il est approprié de déléguer moins de pouvoirs. Par exemple, en cas d'infractions relatives à la sécurité nationale, il est raisonnable que la Direction générale exerce un contrôle serré. Il en est de même aussi pour la création et le fonctionnement des équipes intégrées de la police des marchés financiers (EIPMF). Dans son rapport produit le 25 octobre 2007, Nick Le Pan, conseiller spécial auprès du commissaire, recommande à la haute direction d'exercer un contrôle étroit à l'égard de ces équipes.

**Recommandation 43 — Délégation du pouvoir décisionnel en ce qui a trait aux services de police fédérale**

*La GRC devrait examiner et modifier ses politiques relatives à la délégation de pouvoirs afin de veiller à ce que les officiers responsables de la participation de la GRC à des équipes intégrées assurent des services de police fédérale puissent prendre les décisions nécessaires quant à l'affectation des ressources de la GRC en temps opportun dans les limites de politiques nationales soigneusement définies.*

**4.3 Décisions administratives**  
4.3.1 Direction générale

Au cours des consultations, le Groupe de travail a entendu de nombreuses plaintes au sujet de la Direction générale. Les commentaires recueillis traduisaient les plaintes générales selon lesquelles la Direction générale est dépassée, trop distante et détachée des enjeux auxquels est confronté le personnel de première ligne. Les membres estiment que la Direction générale est tenue par des règles et n'aime pas prendre de risque. Nous avons aussi



Nous estimons également que les autorités provinciales et locales devraient participer davantage à l'établissement des objectifs relatifs aux services de police dans les administrations contractantes. Nous avons appris que celles-ci contribuent rarement aux discussions avec les représentants de la Direction générale de la GRC à Ottawa concernant les services de police ou les questions stratégiques qui peuvent avoir une incidence sur leur domaine de responsabilités respectif. La plupart du temps, on ne fait que les informer des décisions.

Nous avons discuté longuement avec les autorités locales de leur relation avec le commandant local. Nous avons constaté que les relations entre le ministre ou le maire et le commandant local allaient de bonnes à excellentes. Tous ces intervenants ont insisté sur l'importance d'entretenir un dialogue ouvert, franc et empreint de respect afin de cultiver une relation harmonieuse et d'agir dans l'intérêt supérieur des contribuables. Compte tenu de l'importance des relations locales, nous sommes convaincus que les représentants provinciaux et locaux devraient avoir beaucoup à dire dans le choix des membres de la GRC qui rempliront des rôles clés au sein des divisions, des districts et des détachements. Nous avons d'ailleurs trouvé un exemple de cette façon de procéder dans la vallée du Bas-Fraser en Colombie-Britannique. Dans ce cas, la GRC avait établi une liste des candidats qu'elle jugeait qualifiés pour occuper un poste donné. Les représentants locaux ont interviewé chacun des candidats et ont choisi l'officier qui à leur avis répondait le mieux aux besoins de la collectivité compte tenu de ses intérêts, de son expérience et d'autres facteurs importants.

Les services de police fédérale sont très différents des services de police à contrat. Toutefois, nous avons également relevé des problèmes liés au manque de délégation des pouvoirs pour ce secteur d'activités. Les enquêtes touchant des infractions liées à la drogue ou des activités de motards sont souvent entreprises par des équipes spéciales formées avec d'autres services de police. Dans ces cas, les membres de la GRC doivent pouvoir prendre des décisions et agir rapidement en fonction des événements et en tant que participants à part entière de ces équipes. Par conséquent, les politiques et les directives de la Direction générale doivent tenir compte des divers impératifs en matière d'enquête et de production de rapports qui s'appliquent à la police fédérale, ce qui pourrait mener à des régimes redditionnels très différents.

#### 4.2.3 Services de police fédérale

**Recommandation 41 — Délégation du pouvoir décisionnel en ce qui concerne les services de police à contrat**

*La GRC devrait examiner les pouvoirs d'approbation afin de veiller à ce que les officiers les plus près de l'activité policière disposent des pouvoirs nécessaires pour prendre des décisions opérationnelles en temps opportun.*

**Recommandation 42 — Participation des partenaires contractuels**

*La Direction générale devrait accorder plus d'importance aux opinions et aux priorités des administrations contractantes et les faire participer de façon constructive aux décisions qui les touchent.*

- Les décisions doivent être rendues conformément à des politiques et des protocoles, qui ont été soigneusement étudiés et qui ont été approuvés au préalable.
- Les domaines de responsabilités doivent être clairement définis et sans équivoque.
- Il importe de reconnaître que des erreurs de jugement peuvent parfois survenir. Les erreurs raisonnables doivent être vues comme une occasion d'apprendre, et non comme une raison d'accroître la bureaucratie entourant le processus décisionnel ou de confier à un niveau supérieur ce genre de décisions.

- Si des erreurs de même nature ne cessent de se répéter, il y a lieu de déterminer si les politiques sont adéquates ou encore si la personne responsable a besoin de suivre une formation ou encore d'aide.

En ce qui concerne les deux principaux secteurs d'activités de la GRC, soit les services de police à contrat et les services de police fédérale, le Groupe de travail est d'avis que les décisions opérationnelles sont souvent prises au mauvais échelon. Le contrôle est beaucoup trop centralisé lorsqu'il s'agit des services de police à contrat, tandis qu'il manque de cohérence à l'égard des services de police fédérale.

#### 4.2.2 Services de police à contrat

En ce qui concerne les services de police à contrat, nous sommes d'avis qu'un plus grand pouvoir décisionnel sur le plan opérationnel devrait être confié aux commandants locaux dans les divisions. Les politiques de la Direction générale relatives à l'affectation de ressources, plus particulièrement en ce qui a trait aux priorités touchant les services policiers, devraient prévoir une délégation à l'échelon le plus bas possible. Nous sommes

convaincus que les personnes occupant un poste de commandement sont des gens très compétents et responsables qui sauront respecter les règles. D'ailleurs, des recours pourront être pris à l'encontre des quelques personnes qui s'en écarteront. Le personnel de première ligne doit agir rapidement pour répondre à des besoins pressants ou à des urgences; les responsables doivent donc être en mesure de prendre des décisions raisonnables dans les limites des pouvoirs qui leur sont délégués. Les membres de première ligne prennent des décisions de vie ou de mort chaque jour; il est donc ironique que l'on ne leur confie pas de simples pouvoirs administratifs.

Il existe une foule de preuves qu'il est conforme aux pratiques policières modernes de confier la responsabilité de la prise de décisions opérationnelles à des échelons locaux, mais ce n'est pas ce que fait la GRC. Par exemple, les difficultés et les enjeux auxquels fait face la GRC dans les administrations contractantes sont les mêmes que ceux auxquels se butent les organismes d'application de la loi locaux, comme les services de police de Halifax et de Calgary et ceux de l'Ontario et du Québec. Toutefois, contrairement à leurs homologues dans ces administrations, les commandants des détachements de la GRC ne disposent pas des pouvoirs nécessaires pour prendre un grand nombre de décisions quotidiennes leur permettant d'intervenir rapidement. Nous sommes conscients qu'au bout du compte ce sont souvent le commissaire et les officiers supérieurs qui sont tenus responsables des événements locaux. Nous sommes cependant convaincus que la Direction générale est trop éloignée des problèmes locaux pour prendre un grand nombre de décisions comme elle le fait actuellement. Il existe des moyens et des mécanismes pour tenir la Direction générale informée et pour assurer son intervention s'il y a lieu.

## CHAPITRE 4: OBSTACLES NUISANT À UNE GESTION EFFICACE

canadiennes par exemple, ont réussi à encourager la communication de commentaires constructifs dans le cadre du processus décisionnel.

### 4.2 Obstacles structurels nuisant à une gestion efficace

#### 4.2.1 Opérations

Le Groupe de travail a entendu à maintes reprises des membres du personnel dans les détachements et les autres unités opérationnelles que les responsabilités ne détiennent pas les pouvoirs nécessaires pour prendre des décisions dans le cours normal des activités. Pour cette raison, ils perdent un temps précieux à obtenir les autorisations nécessaires de leurs supérieurs, grimpant la chaîne de commandement parfois jusqu'à la Direction générale. Cette façon de procéder engendre de la frustration et des retards, et nuit gravement à la capacité des détachements et des unités opérationnelles d'offrir des services de police efficaces.

Nous estimons que les décisions les plus près de l'activité policière doivent disposer des pouvoirs nécessaires pour prendre des décisions opérationnelles en temps opportun. Selon nous, les principes suivants devraient servir à déterminer à qui revient le pouvoir décisionnel selon le cas :

- En ce qui concerne la délégation de pouvoirs et la prise de décisions, il importe d'évaluer raisonnablement les risques, tout en étant conscient que certains risques ne sont pas apparents.

Plusieurs obstacles culturels et structurels nuisent à l'efficacité de la gestion à la GRC.

### 4.1 Obstacles culturels nuisant à une gestion efficace

Nous avons noté un certain nombre d'attitudes et de valeurs à la GRC qui ont une incidence sur le processus décisionnel.

Par exemple, nous avons entendu à plusieurs reprises qu'il existe une culture de peur et d'intimidation à la GRC, et que des personnes occupant un poste de commandement usent de leur pouvoir pour intimider les autres. Ce genre de comportements produit différents résultats. D'abord, les employés qui craignent les reproches de leurs supérieurs préfèrent ne rien faire — ou encore confier la responsabilité à quelqu'un d'autre — plutôt que de rendre une décision qui risque d'attirer des critiques. De plus, les mauvaises nouvelles ne sont pas rapportées aux échelons supérieurs. La haute direction n'est donc pas en mesure de s'attaquer aux problèmes qui surgissent parce qu'elle n'est pas informée de la situation; les personnes ne veulent pas leur présenter de mauvaises nouvelles. Nous reconnaissons la véracité des propos de l'ancienne commissaire Bussan, qui a dit que si les mauvaises nouvelles sont désagréables, il est encore pire de ne pas les recevoir.

Nous avons également remarqué que l'organisme n'a pas vraiment de fonction de remise en question. Dans un premier temps, on pourrait penser qu'il s'agit simplement d'une caractéristique type d'un organisme paramilitaire. Nous sommes conscients qu'il est essentiel d'assurer un contrôle quand il s'agit de passer à l'action. Cependant, à bien des égards, la culture de contrôle à la GRC nuit à la prise de décisions en collaboration. Nous savons que des organismes possédant une structure semblable, les Forces



moins de respect pour l'organisation, ce qui mine le moral des membres et des employés. Les communications internes à la GRC sont également déficientes. Les décisions stratégiques de la haute direction ne sont pas bien communiquées aux membres et employés. La chaîne de commandement ne voit pas les communications internes comme une responsabilité « fondamentale », et par conséquent, les cadres se sentent peu ou pas obligés d'établir une communication efficace avec les employés. Les membres et les employés doivent pouvoir compter sur le fait qu'ils sont bien renseignés.

Les communications doivent faire partie intégrante de la formulation de politiques, du processus décisionnel et de la prestation des services. Des incidents survenus récemment ont fait ressortir les faiblesses du système de la GRC en matière de communications : lenteur des réponses; manque de transparence; et inexactitude des renseignements. L'approche réactionnelle actuelle a attisé l'incertitude et a miné la confiance de la population et des membres.

Le Groupe de travail croit que la GRC devrait revoir complètement ses fonctions liées aux affaires publiques et de communication. Nous encourageons la GRC à adopter une approche axée sur les affaires publiques, où les membres, les employés et les Canadiens sont bien informés. Un processus de gestion des crises devrait également être élaboré en vue d'améliorer la qualité et la rapidité de la communication opportune de l'information dont la haute direction a besoin pour prendre une décision et répondre rapidement et expressément aux médias et à la population.

**Recommandation 39 — Plan à l'égard des affaires publiques**

La GRC devrait revoir complètement et développer ses fonctions liées aux affaires publiques par la mise en œuvre d'un plan comprenant une stratégie de communication interne et externe globale qui prévoit l'information adéquate des intervenants. Ce plan devrait également prévoir une stratégie de gestion qui permettra de répondre rapidement et expressément aux médias et à la population.

**Recommandation 40 — Responsabilisation à l'égard des communications internes**

La Gendarmerie devrait s'assurer que dans l'ensemble de la chaîne de commandement, les communications internes sont considérées comme une responsabilité fondamentale par chaque personne en position de leadership.



confirmer le niveau de connaissances, mais pas pour classer les candidats. Le processus de promotion ne doit pas seulement considérer les connaissances, mais également tenir compte du rendement, des compétences et des capacités. On doit également être en mesure d'évaluer le potentiel du candidat pour ce qui est d'assumer de nouvelles responsabilités.

Le système de promotion actuel ne permet pas de tenir compte du besoin de développer les compétences spécialisées au sein de la GRC. En raison du besoin de la Gendarmerie de développer des compétences spéciales, les membres ne peuvent pas être promus s'ils sont en cours de formation dans un domaine particulier. Une fois leur formation terminée, ils doivent souvent s'éloigner de leur domaine de spécialisation pour obtenir une promotion. Non seulement ce n'est pas un cheminement professionnel satisfaisant pour les membres, mais en plus on a de la difficulté à retenir les personnes qui ont les compétences requises dans un domaine de spécialité, en particulier dans le milieu de l'application des lois fédérales. Par exemple, les Services des sciences judiciaires et de l'identité ont affirmé qu'il faut cinq ans pour former des membres dans ces domaines, mais que souvent ces personnes quittent en raison de promotions dans des postes non liés au domaine.

Dans le cadre des consultations, le Groupe de travail a entendu de nombreux exemples de manque de volonté organisationnelle ou d'incapacité à prendre des initiatives pour résoudre des problèmes de façon proactive ou à communiquer de façon efficace. Nous avons l'impression que la GRC est incapable de trouver un juste milieu entre les préoccupations légitimes liées à la protection des renseignements personnels et à la responsabilisation et le besoin de faire preuve d'ouverture et de transparence. La GRC limite ses communications aux rapports d'étape et aux résultats des enquêtes portant sur les plaintes déposées par le public, sans tenter de savoir si la population et les intervenants jouent vraiment un rôle actif et sont informés. Lorsque la GRC fait l'objet d'une mauvaise publicité et qu'elle ne réagit pas ou qu'elle ne fait rien pour remédier à la situation, la population a

### 3.4 Communications

**Recommandation 37 — Remanier le système de promotion**

En priorité, la GRC doit remplacer le système de promotion en place par un système fondé sur le rendement, les compétences, les capacités et le potentiel du membre à assumer de nouvelles responsabilités. Les critères de promotion doivent être définis clairement et appliqués en toute transparence.

**Recommandation 38 — Échec ou réussite aux examens**

Les examens devraient être fondés sur une formule d'échec ou réussite, et les décisions liées aux promotions devraient être prises au regard d'une vaste gamme de réalisations et de capacités.

### 3.3.3 Évaluations du rendement

Le système d'évaluation du rendement a changé plusieurs fois au cours des dix dernières années. Le système en vigueur à l'heure actuelle comprend une évaluation fondée sur le profil de compétences associé au poste, laquelle aborde tant les compétences organisationnelles que fonctionnelles. Lors des réunions tenues avec la GRC partout au pays, des membres de tous les niveaux ont attiré l'attention sur le fait que, même s'ils connaissent le programme, ils ne voient pas l'intérêt de faire cet exercice. En effet, il semble que les superviseurs, les gestionnaires et les cadres supérieurs ne soient pas obligés de réaliser ces évaluations. Seulement 13 % des évaluations de rendement auraient été faites et consignées pour l'exercice financier 2006-2007.

Même si les évaluations sont effectuées annuellement, leur utilité est limitée puisque l'information n'est pas reprise de façon importante dans d'autres processus, comme le processus de promotion, la planification de la relève ou la planification de carrière. La GRC porte plus souvent attention aux erreurs commises qu'aux facteurs de réussite.

### **Recommandation 35 — Évaluations du rendement**

*À compter de maintenant, tous les membres et les employés de la GRC doivent recevoir une évaluation annuelle du rendement. Cette évaluation devrait comprendre les réalisations concrètes, mais également le travail réalisé à cette fin. Les résultats des évaluations du rendement pourront servir à déterminer les possibilités de formation, à identifier les leaders de demain et à appuyer les décisions visant des promotions.*

### 3.3.4 Système de promotion

Le Groupe de travail a entendu de nombreuses plaintes au sujet du système de promotion, qu'on juge presque à l'unanimité inefficace, injuste et opaque. Ce système repose sur l'autoévaluation de ses propres compétences. Cette manière de faire requiert beaucoup de temps et encourage l'autopromotion plutôt que le travail d'équipe. Les résultats obtenus dans le cadre des évaluations du rendement ne sont pas un facteur déterminant dans le système de promotion.

L'examen que les membres doivent passer lorsqu'ils posent leur candidature pour obtenir une promotion au niveau de sous-officier fait l'objet de beaucoup de cynisme. Cet examen est jugé très subjectif et le système de cotation qualifié de non-réaliste. Quelques points de différence peuvent faire en sorte d'éliminer une personne du processus de promotion pendant deux ans. Les gens ont aussi l'impression que les membres de la Gendarmerie qui sont occupés n'ont pas le temps de préparer les documents écrits requis pour essayer d'obtenir un poste, tandis que les titulaires de postes administratifs ont tout le temps nécessaire. Nombre de personnes s'entendent pour dire qu'un examen a sa place dans le système de promotion, mais qu'il ne devrait être qu'un volet parmi d'autres. On devrait s'en servir pour

**Recommandation 36 — Responsabilisation à l'égard de la réalisation des évaluations du rendement**

*Tous les membres ayant des responsabilités de gestion devraient être évalués pour ce qui est des évaluations du rendement qu'ils sont chargés de faire pour l'ensemble des membres sous leur supervision.*

budgétaires réduits. Par conséquent, cette génération d'agents de la GRC a eu des possibilités très limitées de bénéficier d'une formation. Ces agents occupent aujourd'hui des postes de gestion très élevés dans la hiérarchie.

La nécessité de se conformer aux objectifs budgétaires a également entraîné l'élimination de la Sous-direction de la recherche et du développement du Collège canadien de police. En conséquence, la capacité de la Gendarmerie de suivre l'évolution des techniques policières a été compromise. Nous avons remarqué que les services de police d'Edmonton, de Calgary, d'Ottawa, de Toronto ainsi que la police provinciale de l'Ontario, par exemple, ont tous des équipes qui s'occupent activement de la recherche et de la planification.

Nous craignons également que la GRC ne se préoccupe pas suffisamment de sélectionner et de former les leaders de demain. Nous appuyons les suggestions visant la création d'un groupe d'officiers brevetés afin de favoriser la reconnaissance envers les membres qui présentent un potentiel élevé au sein de la Gendarmerie ou de l'externe. On doit insister sur le fait que réalisation, capacité et potentiel doivent être amalgamés avec connaissances, compétences et capacités de même qu'avec les compétences en leadership comme l'éthique, le leadership et d'autres compétences comportementales. Il pourrait s'agir de critères décisifs pour la nomination des cadres supérieurs.

Les Forces canadiennes ont récemment réorganisé leur programme de formation et de développement professionnel. Les FC ont manifesté la volonté de fournir à la GRC du personnel clé et des places d'étudiants à l'Académie canadienne de la Défense et au Collège de commandement et d'état-major des Forces canadiennes afin d'aider à lancer le processus à la GRC.

**Recommandation 31 — Etudes préalables**

La GRC doit faire preuve d'une plus grande ouverture et volonté, et accepter de recruter des membres par d'autres moyens afin d'assurer les compétences spécialisées et l'expérience requises. Le Groupe de travail estime qu'à long terme, la GRC devrait également imposer un diplôme d'études postsecondaires comme préalable au recrutement.

**Recommandation 32 — Education et formation**

La GRC doit de nouveau se tourner vers l'éducation et la formation afin de veiller à ce que les agents aient les connaissances nécessaires pour assumer des responsabilités de gestion. Les membres devraient pouvoir bénéficier d'une formation continue en leadership tout au long de leur carrière. La GRC devrait cibler les membres démontrant un potentiel pour des études supplémentaires et les appuyer dans leur formation postsecondaire.

**Recommandation 33 — Recherche**

La GRC doit établir une nouvelle capacité de recherche afin de permettre à ses membres de s'intéresser aux développements dans le milieu de l'application de la loi et de suivre l'évolution des techniques policières modernes.

**Recommandation 34 — Compétence en leadership**

La GRC devrait s'assurer que des profils de compétences précis et détaillés régissent les postes supérieurs de leadership. On doit veiller à ce que ces profils soient actuels et tiennent compte des responsabilités policières d'aujourd'hui.



simplement ses besoins administratifs et généraux en affectant des employés des opérations à des fonctions à l'administration principale, mais elle n'a pas la structure nécessaire pour s'assurer que les candidats acquièrent les compétences et l'expertise nécessaires. La planification en cours de carrière n'est pas stratégique; rien ne prouve que les officiers supérieurs sont préparés pour un poste ou qu'il existe un programme d'apprentissage solide. Par exemple, aucun programme ne vise à faire connaître la bureaucratie fédérale aux candidats ayant un potentiel de leadership avant de les affecter à des postes de cadres à la Direction générale.

La GRC ne rémunère pas les cadets pendant leur formation au Dépôt. La majorité des autres services de police, les services militaires et le secteur privé rémunèrent leurs nouveaux employés pendant leur formation initiale. Selon ce que nous avons entendu, plusieurs recrues qualifiées ont choisi d'autres options de carrières plutôt que la GRC parce qu'aucun soutien financier n'était offert.

La GRC doit faire concurrence aux autres services à la grandeur du pays pour le même bassin limité de candidats qualifiés. Le bassin rapetisse par rapport à la population et est de plus en plus diversifié. De plus, comme le bassin de nouveaux candidats potentiels continue de rapetisser, la compétition pour ces rares ressources s'intensifie.

Enfin, on nous a relaté plusieurs cas où des candidats qualifiés ont reçu des réponses tardives à leur demande ou ont vu leur session de formation annulée à la dernière minute. Ce n'est rien pour améliorer la réputation de la GRC à titre d'employeur potentiel.

#### **Recommandation 29 — Recrutement**

*La GRC doit simplifier son processus de recrutement. Elle doit faire preuve de transparence et s'assurer de répondre plus rapidement aux personnes qui manifestent un intérêt à rejoindre la Gendarmerie à titre de recrue.*

#### **Recommandation 30 — Rémunération des cadets**

*Pour demeurer concurrentielle, la GRC devrait rémunérer ses cadets pendant leur formation de six mois au Dépôt, selon une échelle de rémunération qui rivalise celle des autres services de police.*

#### **3.3.2 Formation des leaders de demain**

Le perfectionnement des leaders de demain dans toute organisation nécessite un apprentissage continu.

Le Groupe de travail pense que la GRC n'accorde pas suffisamment de valeur à l'enseignement supérieur. L'organisation pourrait se trouver privée de la possibilité d'améliorer les pratiques exemplaires grâce à l'ouverture aux nouvelles idées et au développement de la pensée critique. En définitive, cette situation pourrait renforcer les difficultés qu'éprouve la GRC lorsqu'il s'agit de favoriser un examen critique dans le cadre du processus décisionnel.

La GRC n'offre plus de formation en gestion aux futurs leaders, de possibilités de faire des études supérieures ou de possibilités de stage dans les secteurs public ou privé. Les employés et les membres ont bénéficié de programmes de la sorte jusqu'au milieu des années 1990. Toutefois, on a sabré ces programmes afin de respecter les objectifs



**Recommandation 28 — Commandant de la Direction générale**

*Nous recommandons de recruter un poste de commandant de la Direction générale.*

**3.3 Développement des ressources humaines**

Bon nombre d'échecs et de faiblesses ciblés tout au long du présent rapport sont attribuables à un leadership inadéquat et au manque de formation. Nous avons observé que le système actuellement en place pour l'évaluation du rendement, les promotions et la planification de la relève ne convient pas pour identifier, préparer et soutenir les futurs leaders de la GRC.

**3.3.1 Recrutement**

Depuis toujours, la GRC recrute des jeunes, hommes et femmes, à la sortie des écoles secondaires. Pour bon nombre d'entre eux, la seule formation postsecondaire qu'ils reçoivent est la formation initiale de six mois au Dépôt. Les besoins de la Gendarmerie doivent tous être comblés par le contingent de membres réguliers, qui ont passé leur carrière à la GRC et y ont reçu toute leur formation. Le leadership de la Gendarmerie provient également de ce groupe. Malgré l'énorme contribution des membres qui joignent la GRC grâce à ce processus, nous ne sommes pas convaincus que cette façon de faire favorise un environnement de plus en plus axé sur les connaissances.

Le recrutement et la formation de généralistes ne cadrent pas avec la nécessité d'avoir de la main-d'œuvre spécialisée. Selon la culture de la GRC, un membre peut apprendre n'importe quel métier, même les plus spécialisés. L'organisation comble tout

**Recommandation 26 — Fusion des catégories de postes civils**

*La GRC devra déterminer si deux catégories d'employés civils sont requises à la GRC.*

**Recommandation 27 — Employés civils temporaires**

*La GRC doit prendre des mesures immédiates pour examiner les cas des employés qui sont ECT en permanence et qui n'ont pas les avantages sociaux dont bénéficiaient les autres employés.*

**3.2.6 Questions liées à la Direction générale**

Pour des raisons qui, d'après nous, sont liées à des mesures de réduction des coûts et à la régionalisation d'il y a quelques années, le poste de commandant à la Direction générale a été éliminé. Le résultat de cette décision, qui n'était pas prévu, c'est que les membres à la Direction générale ne peuvent pas avoir recours aux approches adoptées par les membres de l'extérieur relativement aux mesures disciplinaires et au traitement des griefs. En plus, une seule personne est responsable de toutes les questions administratives nécessaires pour les activités quotidiennes à la Direction générale (sécurité, transport et entretien des installations). En bref, il n'y a pas une personne unique à qui s'adresser à la Direction générale pour régler un problème lié aux domaines indiqués ci-dessus. Comme un membre nous l'a signalé, les politiques de règlement des conflits obligent les membres à s'adresser directement au gestionnaire responsable. Dans le cas de la Direction générale, il s'agit du commissaire; ces questions devraient être portées devant quelqu'un dont le niveau est inférieur au commissaire.

nouvellement attribué à la GRC, exécuter une tâche précise ou effectuer des recherches à la GRC. Il s'agissait à l'origine de trouver un moyen de recruter des agents d'appui qui seraient responsables d'une certaine tâche, avec des dates de début et de fin de mandat prédéterminées. Outre l'incertitude sur le financement incertain ou inadéquat, l'approche adoptée pour les ECT est perçue comme un moyen d'éviter les retards qu'entraînerait la création de postes permanents, pour lesquels une approbation de divers niveaux, un processus de classification et un concours sont nécessaires. Nous avons appris qu'il existe environ 2 000 ECT à la GRC.

Cette catégorie d'employés a été maltraitée au fil des ans; les ECT demeurent en poste pendant cinq ans ou plus en tant qu'employés temporaires : ils n'ont pas le statut d'employés à temps plein, n'ont pas les privilèges dont bénéficiaient les membres ou les fonctionnaires. Ils sont laissés dans un état indéterminé, n'ayant accès qu'à certains avantages sociaux.

Depuis une vingtaine d'années, on a tenté à plusieurs reprises de clarifier la situation et de la régulariser, en commençant par une étude des catégories des employées en 1995. Après que l'EMMS a approuvé les résultats de cette étude, le Comité d'harmonisation a vu le jour en 1999. Nous avons appris qu'il reste environ 200 postes à examiner en vue de décider à quelle catégorie chacun d'eux devrait appartenir. Nous saluons les efforts déployés en ce sens par la GRC. Nous croyons toutefois que la GRC devrait mettre l'accent sur ce qui est possible de faire de plus pour attribuer aux civils certains domaines de travail au sein de la GRC, ce qui permettrait à des membres réguliers hautement qualifiés (formés à des coûts élevés) d'être affectés à des activités d'application de la loi et de réduire le taux de

postes vacants dont on a parlé dans le présent rapport.

La GRC a étudié différentes façons de fusionner les catégories d'employés civils. Quelle que soit l'approche adoptée, nous ne pouvons aucunement justifier le recours à deux catégories d'employés civils dans la GRC d'aujourd'hui. Nous sommes conscients que les contraintes relatives à l'embauche l'ont parfois obligée à organiser pour créer et doter rapidement des postes administratifs et autres. Nous avons également appris que dans certains cas, on avait préféré créer un poste de membre civil étant donné que la personne ne serait pas syndiquée. Peu importe la raison, il en ressort qu'on ne fait plus la distinction entre les nombreuses fonctions des membres civils et des membres de la fonction publique, entraînant ainsi un manque de clarté dans des rôles et des responsabilités, ainsi que de la confusion et de la disparité en ce qui a trait aux salaires et aux avantages sociaux. Tous ces éléments ont fait en sorte que l'effectif est inutilement mécontent.

Dans le chapitre 1, nous recommandons d'accorder le statut d'employeur distinct à la GRC; cette mesure faciliterait la fusion des membres civils et des membres de la fonction publique en une seule catégorie.

## Recommandation 25 — Catégorisation des postes de membres réguliers

*La GRC doit passer des études à l'action pour rationaliser la fonction « civile » à la GRC. Seuls les postes nécessitant clairement le statut d'agent de la paix, une formation d'agent de la paix et l'expérience des agents de la paix devront être classifiés MR. Tous les autres postes devraient être occupés par une personne n'ayant pas les antécédents d'un agent de la paix.*

de la GRC, étant donné que les représentants peuvent soumettre des questions nouvelles et actuelles à examiner en raison de leur participation récente aux activités d'application de la loi. Par contre, le Groupe de travail a appris qu'une date de fin de mandat n'est pas fixée pour les RRF (admettant qu'ils sont réélus) et que certains perdent la notion de ce qui est important pour la GRC, du fait qu'ils n'ont pas participé aux activités policières pendant longtemps. Même si le Groupe de travail estime que les RRF ne manquent ni de professionnalisme ni de dévouement, il convient que ces observations peuvent être utiles pour un programme dont les processus opérationnels ne prévoient pas de mécanisme garantissant un renouvellement raisonnable de l'effectif et de nouvelles perspectives. Le Groupe de travail reconnaît qu'un certain roulement se produit dans les rangs des RRF, en raison de divers événements comme les départs à la retraite ou la décision d'un RRF de ne pas se présenter en élection. Le Groupe de travail estime toutefois que le renouvellement de l'effectif est un aspect très important de tout programme lié aux relations de travail, que le renouvellement ne doit pas être laissé au hasard, mais qu'il doit être intégré au programme.

**Recommandation 23 — Rôle des RRF**

*Les RRF devront se concentrer entièrement sur les relations de travail et être ainsi indépendants de la haute direction. Ils ne devront pas agir à titre d'observateurs à l'EMS; ils serviront deux mandats tout au plus; après quoi, ils reprendront leurs fonctions initiales.*

### 3.2.5 Problèmes liés aux membres civils

Les membres réguliers de la GRC fournissent des services de police directs, mais exécutent également d'autres fonctions à l'appui de ces services. Les fonctions sont exécutées par des membres réguliers, ne nécessitent pas nécessairement le statut d'agent de la paix, comme de nombreuses fonctions à l'administration centrale.

Les civils qui travaillent à la GRC sont répartis en trois catégories : les employés de la fonction publique, les membres civils et les employés civils temporaires. Quelle que soit la raison derrière ces catégories d'employés, les rôles se sont embrouillés au fil des ans, pour toutes sortes de raisons, de sorte qu'il est maintenant impossible de dire pourquoi un poste est en un de membre régulier au lieu de membre civil. De même, il est difficile d'expliquer pourquoi un poste de membre civil existe alors que les fonctions et les responsabilités qui y sont rattachées sont indissociables de celles d'un poste d'employé de la fonction publique.

Pour ce qui est des postes d'employé civil temporaire (ECT), la situation est inhabituelle. D'après la Loi sur la GRC, il s'agit d'un moyen permettant de recruter à contrat une personne pour une fonction et une durée précises. Cette personne est recrutée en vertu d'un contrat pour travailler dans un secteur de responsabilité

**Recommandation 24 — Sous-officiers opérationnels**

*Les sous-officiers opérationnels devront avoir des occasions officielles de participer aux activités de leadership et de gestion à la GRC en contribuant aux politiques qui touchent la prestation des services de police.*



employés d'un océan à l'autre, nous avons reçu peu de commentaires sur la nécessité de mettre en place un syndicat.

Certains pourraient dire que c'est par crainte de la réaction de la direction, mais nous n'avons pas remarqué qu'il manquait de critiques à l'égard de diverses attitudes et politiques de la direction. Il semble improbable qu'ils se soient sentis intimidés par cet aspect en particulier. En outre, nous avons pris les mesures nécessaires pour recevoir de façon anonyme des messages de la part de membres qui peuvent s'inquiéter de voir la syndicalisation à l'ordre du jour. Or, nous n'en avons reçu aucun.

Certains officiers ont mentionné qu'ils ne savent pas du tout ce qui arrive avec les préoccupations qu'ils ont soulevées auprès des RRF : on ne sait pas si les RRF les transmettent à la direction ou si la direction a décidé de ne pas y donner suite.

Il y a place à l'amélioration dans le Programme des RRF. Au fil du temps, les RRF sont devenus partie intégrante de la chaîne de commandement de la GRC. Nous croyons qu'il conviendrait de se distancier de la direction. En premier lieu, les RRF ne devraient pas participer aux réunions de l'EMS. Il est important de faire la distinction entre la direction et les employés. Les RRF ne peuvent pas s'attendre à être crédibles lorsqu'ils sont présents à la table de gestion. En participant à titre d'observateurs aux réunions de l'EMS où les décisions sont prises, ils donnent l'impression qu'ils souscrivent à ces décisions. Ce qui rend difficile pour un RRF de représenter objectivement un membre pouvant ne pas approuver une décision particulière. (Le principe mentionné s'applique également aux divisions).

En outre, nous estimons que le programme des RRF sert mieux les intérêts des membres

qui agissent à titre de délégués syndicaux tout en s'acquittant de leurs fonctions habituelles. Deux des membres du Comité exécutif national sont en contact avec le commissaire pour les questions opérationnelles et participent à toutes les réunions de l'État-major supérieur (EMS) à titre de membres sans droit de vote. (Le directeur du Programme des RRF, qui est un civil, communique avec le bureau du commissaire pour les questions administratives.)

Le Groupe de travail a entendu plusieurs commentaires sur l'efficacité du programme. Au fur et à mesure de son évolution, il est possible que le Programme des RRF ait par inadvertance confondu les responsabilités dans certains domaines et déplacé de la chaîne de commandement le niveau des sous-officiers supérieurs. Les RRF doivent recentrer leur attention sur leur raison d'être, c'est-à-dire les relations de travail.

Le Groupe de travail estime que les sous-officiers devront assumer un rôle plus visible et plus actif dans l'élaboration de politiques touchant leurs responsabilités à l'échelle du détachement. En permettant à ce groupe de gestionnaires intermédiaires hautement qualifiés et expérimentés de participer, on pourra lancer le processus de renouvellement et jeter la lumière sur les questions relatives à la prestation de services. En outre, il ne fait aucun doute que les sous-officiers devraient être représentés au sein de certains comités de gestion (par exemple, le Sergent-major du corps de la GRC pourrait être membre de l'EMS, à l'instar de son homologue au Conseil des Forces armées canadiennes).

Des associations de policiers et autres associations sont venues prêcher en faveur de l'établissement d'un syndicat pour représenter les membres de la GRC. Pendant nos réunions avec les membres et les

s'adresser à qui bon leur semble pour faire part de leurs préoccupations.

**Recommandation 22 — Divulgateion en milieu de travail**

*La GRC doit respecter l'esprit de la LPFДАР, veiller à son application à l'échelle de l'organisme et assurer les ressources nécessaires pour une application harmonisée et efficace. Une fois formé, le conseil de gestion doit surveiller l'efficacité des processus et prendre les mesures nécessaires pour répondre aux objectifs de la Loi.*

**3.2.4 Relations de travail**

Le Programme des représentants des relations fonctionnelles (le programme officiel de la GRC en matière de relations de travail) est le fruit de consultations menées en 1974 à l'échelle de la Gendarmerie; depuis lors, il a subi un certain nombre de changements. Ce système de représentation officiel permet aux membres de la GRC de participer au processus décisionnel et d'avoir voix au chapitre sur les questions liées à leur bien-être, à leur dignité et à leur efficacité opérationnelle. En vertu de la *Loi sur la GRC*, les membres de la GRC n'ont pas le droit de négocier des conventions collectives ni de faire la grève.

Les membres de la GRC (tant réguliers que civils) sont élus à titre de représentants des relations fonctionnelles (RFF) pour deux ans. Il s'agit d'un poste à temps plein et le membre élu ne peut plus continuer à exécuter ses tâches habituelles. Si un membre est élu pour un deuxième mandat consécutif, il est alors assujéti au système de promotion spéciale réservée aux RRF. À l'heure actuelle, on compte 37 RRF partout au pays, ainsi que 150 sous-représentants

régime; l'usage abusif des fonds ou des biens publics; les cas graves de mauvaise gestion dans le secteur public; le fait de causer — par action ou omission — un risque grave et précis pour la vie, la santé ou la sécurité humaines ou pour l'environnement, à l'exception du risque inhérent à l'exercice des attributions d'un fonctionnaire; la contravention grave d'un code de déontologie; le fait de sciemment ordonner ou conseiller à une personne de commettre l'un des actes répréhensibles ».

La LPFДАР contient également des dispositions propres à la Gendarmerie royale du Canada, ce qui permet d'éviter certaines confusions et le chevauchement qui peut exister entre le régime de divulgation des actes répréhensibles dans la LPFДАР et la procédure de signalement de transgressions prévue au Code de déontologie de la GRC. Tout particulièrement, on y explique que les mesures de protection contre les représailles prévues par la LPFДАР seront appliquées parallèlement au régime disciplinaire de la GRC à l'endroit de ses membres, lorsque des représailles sont en cause.

La GRC peut compter sur de nouvelles façons de traiter les plaintes relatives à de présumés actes répréhensibles et de faire face au risque de représailles, grâce à des changements survenus récemment dans les domaines juridique et institutionnel. Le défi qui se pose à la GRC consiste à s'assurer que ses propres procédures internes relatives aux signalements des actes répréhensibles, aux enquêtes et aux mesures de suivi sont crédibles et sûres, qu'elles sont coordonnées avec le régime disciplinaire interne, que les membres et les employés connaissent les options qui s'offrent à eux et ont confiance dans le fonctionnement du régime. L'objectif consiste à avertir l'ensemble des membres et des employés que, peu importe l'acte répréhensible à signaler, ils peuvent

**Recommandation 16 — Modifier immédiatement le régime disciplinaire**

La GRC devrait immédiatement mettre en œuvre les recommandations contenues dans le rapport Lordon (y compris les modifications que la direction estime nécessaires) afin d'accélérer le processus et le rendre moins accusatoire.

**Recommandation 17 — Organisme disciplinaire central**

La GRC devrait immédiatement mettre en place un organisme disciplinaire central afin d'assurer l'intégration, la planification, la surveillance et la reddition de comptes.

**Recommandation 18 — Éliminer les arrières**

La GRC devrait éliminer les graves arrières que connaît actuellement le régime disciplinaire.

**Recommandation 19 — Résolution rapide et informelle**

La GRC devrait s'engager, au plus haut niveau possible, à adopter des principes permettant un règlement rapide et informel à l'échelon le plus bas.

**Recommandation 20 — Délai d'un an**

La GRC devrait établir un délai raisonnable pour commencer et terminer les enquêtes en tenant compte de la complexité de certains dossiers. Ces délais ne devraient dépasser six mois qu'en de rares exceptions. Le Groupe de travail ne recommande pas de changer le délai actuel d'un an à moins que la GRC puisse demander au CIEPSA plus de temps afin de faciliter une enquête criminelle concomitante.

**Recommandation 21 — Processus internes**

Au moment d'apporter des modifications à la Loi sur la GRC pour créer le CIEPSA, il faudrait apporter des modifications corrélatives afin de simplifier la procédure de règlement de griefs et le régime disciplinaire.

**3.2.3 Divulgateur en milieu de travail**

Pendant l'enquête sur les questions portant sur les régimes de retraite et d'assurances de la GRC, il a été révélé que les dénonciateurs risquent souvent leur sécurité d'emploi; selon le Rapport d'enquête, les organisations ont la responsabilité de protéger les personnes qui se trouvent dans ces situations. Il en ressort également que même si les gens sont assurés d'être protégés, ils ne dénonceront une personne que s'ils sont certains qu'une mesure sera prise contre l'acte répréhensible. Les questions relatives à la divulgation en milieu de travail étudiées dans le Rapport d'enquête se rapportent à des moments antérieurs à la mise en œuvre de la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles (LPFDAR) (2007). Il semble que la législation aborde les principales préoccupations soulevées dans le Rapport d'enquête.

La LPFDAR s'applique aux membres et aux fonctionnaires de la GRC. La Loi prévoit la divulgation d'actes répréhensibles commis au sein du secteur public fédéral, l'enquête qui s'ensuit et la communication d'information au public, ainsi que la protection des divulgateurs de presumed acts répréhensibles. On entend par actes répréhensibles au sein du secteur public « [...] la contravention d'une loi fédérale ou provinciale ou d'un règlement pris sous leur



personnes accusées et créant des tensions dans les détachements où celles-ci travaillent. Les délais établis avec but d'accélérer le processus sont souvent la proie des manœuvres de prorogation par les deux parties.

Le Groupe de travail a noté que la police fédérale australienne, au lieu d'opter pour des processus accusatoires et punitifs, utilise une approche disciplinaire fondée sur la liberté de décision en matière administrative et le pouvoir discrétionnaire de la direction. Elle est guidée par les principes s'appliquant à une organisation apprenante. Elle accepte les erreurs légitimes commises par des particuliers ou l'organisme et en tire des leçons.

Pour qu'un régime disciplinaire soit efficace au sein d'une organisation, celui-ci doit faire partie intégrante des plans, processus, structures redditionnelles, rôles et responsabilités de celle-ci. Il faut insister sur la participation active du superviseur afin de corriger les problèmes disciplinaires de façon informelle. Les superviseurs devraient recevoir une formation sur la gestion des problèmes disciplinaires et être encouragés à régler ces problèmes. On devrait aussi évaluer leur capacité à cet égard. Si on veut que les membres aient une bonne conduite, alors la culture de l'organisation doit mettre l'apprentissage et le rendement au premier plan. Les processus disciplinaires ne devraient pas être exclusivement axés sur l'aspect punitif, mais devraient tenir compte du fait que la personne prise en défaut a agi à l'encontre des valeurs de l'organisation. Ils devraient surtout être exécutés en temps opportun.

Il a aussi été question de la période maximale d'un an. La Loi sur la GRC prévoit que l'officier compétent a un an après que la contravention et l'identité de ce membre ont été portées à sa connaissance

pour prendre des mesures disciplinaires graves. Le Groupe de travail estime qu'il y a très peu de cas pouvant mériter une enquête durant plus de six mois. Les enquêtes doivent être rigoureuses. Toutefois, les enquêtes qui durent trop longtemps nuisent non seulement aux membres visés par celles-ci, mais aussi à leurs collègues et aux personnes touchées par l'incident en question. Le Groupe de travail a constaté que presque tous s'entendent sur le fait qu'il ne faut pas prolonger ce délai d'un an. En effet, selon l'avis général, il y a très peu d'excuses, voire aucune, pour qu'une enquête complète et rigoureuse ne soit pas menée à bien dans le délai d'un an, sauf dans de rares exceptions et lorsque des accusations criminelles ont été portées ou que l'on envisage de le faire.

La GRC doit prendre toutes les mesures raisonnables nécessaires pour résoudre plus rapidement les problèmes disciplinaires et profiter de toutes les occasions de le faire de façon informelle. Pour y arriver, la GRC ne doit pas se sentir liée par les précédents et garder à l'esprit que la norme de preuve repose sur la prépondérance des probabilités, et qu'il ne faut pas établir la preuve hors de tout doute raisonnable comme pour les affaires criminelles.

La direction de la GRC connaît depuis longtemps les problèmes qui frappent le régime disciplinaire. Au moins cinq études (dont le rapport Lordon) ont été effectuées dans le but d'accroître l'efficacité de la gestion du cadre de discipline et de son modèle d'exécution. Or, les changements importants ne sont toujours pas en place. Il semble que le rapport Lordon ait reçu l'approbation générale, et il est maintenant en cours d'évaluation par la direction. Nous avons appris que les recommandations formulées dans ce rapport permettront de régler les problèmes susmentionnés.

À l'appui de cet argument, le Groupe de travail a reçu des membres de nombreuses plaintes sur le processus disciplinaire. Selon bien des membres, le processus est devenu beaucoup trop formel et accusatoire. Les questions disciplinaires, même celles touchant des manquements mineurs au code déontologie, s'éternisent, troublant la vie des

L'organisation policière. relations de travail et de la modernisation de l'organisation policière. apportés aux pratiques en matière de compte des changements qui ont été été possible d'adapter ce système pour tenir qu'ils sont opportuns et efficaces. Il n'a pas soumis à l'obligation de rendre compte et processus, y compris les échéances, sont difficile de l'adapter pour s'assurer que les enchaîné dans la Loi sur la GRC, il a été juridique et procédural. Ce régime étant devenu un système beaucoup trop formel, procédure de règlements des griefs) est disciplinaire (et dans une moindre mesure la De notre point de vue, le régime

Le régime disciplinaire de la GRC permet de réprimander un agent qui a une conduite répréhensible et de conserver un haut niveau de rendement à la grandeur de l'organisation. Le code de déontologie de GRC définit la notion de conduite répréhensible et expose les différents recours, lesquels sont prévus dans la Loi sur la GRC.

### 3.2.2 Discipline

#### Recommandation 15 — Sensibilisation à l'éthique

*L'approche adoptée à l'égard de la formation sur l'éthique pour les recrues devrait être étendue à l'échelle de l'organisation et devrait être continuellement renforcée; des séances d'appoint devraient être offertes.*

éthiques, notamment des instruments de vérification, d'évaluation du risque, de finances, d'approvisionnement et de gestion même un Bureau du conseiller en matière d'éthique (BCE) depuis dix ans.

La haute direction doit pouvoir compter sur l'appui d'un BCE disposant des ressources nécessaires. Il revient cependant à la haute direction d'établir et de protéger les valeurs et l'éthique à la GRC, notamment veiller à leur application explicite dans le cadre des activités normales de l'organisme.

Les programmes d'éducation de la GRC doivent traduire l'importance accordée à l'éthique. Il serait bon d'intégrer les approches fondées sur l'étude de cas et le raisonnement éthique utilisées à la Division dépôt aux programmes de formation des superviseurs et des gestionnaires ainsi que dans la formation en leadership. Il sera ainsi possible de combler les lacunes qui existent entre les principes énoncés à la GRC et la négligence apparente de la direction en ce qui concerne leur application.

#### Recommandation 14 — Respect de l'éthique dans la pratique

*La haute direction de la GRC devrait veiller à ce que les principes éthiques servent de fondement à toutes les fonctions de gestion et d'administration et à ce qu'ils fassent partie intégrante de toutes les activités policières.*

répondant sur cinq a dû s'absenter du travail pour cause de fatigue physique ou mentale. Les conclusions tirées à partir de ce rapport sont que les employés ont de la difficulté à composer avec les facteurs de stress auxquels ils font face. Pour répondre aux exigences de leur travail, ils doivent fournir de plus grands efforts, dormir moins longtemps et délaisser leur vie personnelle. La plupart des membres ne délèguent pas de tâches aux autres et ne cherchent pas à obtenir de l'appui.

Le Groupe de travail a reçu de nombreuses plaintes sur l'incapacité de la GRC à répondre adéquatement aux besoins des membres ou des employés touchés par une incapacité dans le cadre de leurs fonctions. En juin 2006, la GRC a rendu public un rapport intitulé *L'avenir des programmes et des services d'invalidité des membres de la GRC et de leur famille : évaluation des besoins*, qui confirme que la GRC manque à ses engagements envers ces personnes et leur famille. La GRC doit tenir compte des répercussions sur la famille lorsque des membres ou des employés sont incapables de travailler pour différentes raisons. Il ne doit pas y avoir d'exceptions. Il est donc urgent que la GRC s'intéresse aux différentes initiatives touchant la question mises en place au sein du gouvernement du Canada, notamment en donnant suite aux recommandations figurant dans son propre rapport.

**Recommandation 12 — Santé et bien-être**

*La GRC devrait tenir compte de la santé et le bien-être des membres et des employés dans toutes ses décisions stratégiques et opérationnelles, peu importe le niveau.*

### 3.2 Problèmes liés au milieu de travail

#### 3.2.1 Ethique

Le Rapport d'enquête traite des mesures prises par la direction de la GRC en réponse à certaines impropriétés à l'égard de la gestion des régimes de retraite et d'assurances. Il signale également qu'un grand nombre de personnes sont convaincues que la direction fait souvent trop peu de cas des valeurs de la GRC – honnêteté, intégrité, compassion, respect, responsabilisation et professionnalisme. Les membres de la GRC et d'autres employés ont également indiqué que la direction « ne joint pas le geste à la parole » lorsqu'il s'agit des valeurs éthiques de l'organisme.

La GRC a adopté une vision, des valeurs et un énoncé de mission clairs et pertinents ainsi qu'un code de déontologie connu de tous. Elle a également à sa disposition un certain nombre des outils dont a besoin un organisme pour faire face aux problèmes

**Recommandation 13 — Incapacité**

*La GRC devrait agir rapidement chaque fois qu'un membre ou un employé est blessé dans l'exercice de ses fonctions ou qu'il est touché par une incapacité, faisant en sorte qu'il ne peut reprendre pleinement ses fonctions. Dans ces circonstances, la GRC ne devrait épargner aucun effort pour faciliter le retour au travail de la personne le plus rapidement possible, et entre-temps, elle devrait lui fournir un soutien financier approprié ou autre soutien adéquat. Lorsque le membre ou l'employé ne peut pas retourner au travail, la GRC devrait tout mettre en œuvre pour aider celui-ci à réintégrer la population active, que ce soit à la GRC ou ailleurs.*



La sécurité de son personnel est la grande priorité de la Gendarmerie. Le Groupe de travail estime qu'il existe des moyens d'améliorer la sécurité du personnel, notamment en offrant au personnel de la formation ainsi que des occasions de mentorat et en mettant en place des services aux particuliers et des politiques qui seraient appliquées à l'ensemble de l'organisation.

Le surmenage constitue l'un des principaux risques pour les membres. Une personne fatiguée ou épuisée aura inévitablement un moins bon jugement et sera exposée à plus de dangers. La direction et les membres doivent accepter que la sécurité des membres passe avant tout. Les habitudes de travail qui nuisent à une bonne santé mentale ou physique ne doivent pas être récompensées — pas même implicitement.

La GRC est reconnue partout dans le monde pour l'excellent programme de formation des cadets offerts à la Division dépôt, où les nouvelles recrues suivent une formation intensive. Le Groupe de travail a pu constater lui-même la qualité de la formation donnée. Nous avons été impressionnés. La formation au complet comprend six mois de cours à la Division dépôt, suivi d'une formation pratique de six mois sous la supervision immédiate d'un moniteur d'expérience sur le terrain. Toutefois, cet idéal n'est pas toujours réalisé en raison du manque de moniteurs d'expérience.

Mis à part le programme officiel de formation pratique, on peut s'attendre à ce que les membres inexpérimentés reçoivent des conseils des officiers d'expérience, mais dans les faits, cela devient de plus en plus difficile en raison de l'évolution démographique des effectifs de la GRC. En outre, la culture de l'organisation consistant à accomplir le travail demandé sans se

plaindre n'est pas conforme aux politiques de la GRC, notamment à la politique sur les renforts. Un jeune agent, ayant suivi une formation adéquate et connaissant les politiques de la GRC, peut croire, en raison de son dévouement pour l'organisation, qu'il doit prendre certains risques qui vont à l'encontre de ces politiques. Par exemple, il pourrait décider de ne pas demander d'assistance à un collègue, sachant que le collègue en question est débordé de travail.

**Recommandation 10 — Formation pratique**

*Il faut réitérer l'importance de la politique relative à la formation pratique et l'appliquer sans exception.*

**Recommandation 11 — Politique sur les renforts**

*Nous accueillons favorablement l'annonce récente de la GRC touchant sa politique sur les renforts et nous encourageons l'organisation à la mettre pleinement en œuvre le plus rapidement possible.*

**3.1.6 Santé et bien-être**

La santé et le bien-être des membres doivent être un facteur décisif à considérer dans toutes les décisions. La feuille de route de la GRC en ce qui concerne la santé physique et mentale de ses membres n'est pas très bonne. Selon une enquête réalisée en 2003 par Linda Duxbury sur les employés de la GRC, plus de la moitié des répondants doivent composer avec un niveau élevé de stress au travail (le niveau de stress est deux fois plus élevé que dans la population active canadienne en général). Un peu plus d'un répondant sur cinq a déjà manqué plus de trois jours de travail consécutifs en raison de problèmes de santé physique ou mentale. Un

communautaires qui ne sont pas des activités d'application de la loi au sens étroit de ce terme. Ce sont les membres qui payent le prix. Ils risquent de s'épuiser, de commettre des erreurs de jugement et de susciter des plaintes du public. Le surmenage a des conséquences graves sur les relations familiales.

Les membres doivent avoir du temps libre. Le Groupe de travail est conscient cependant que les heures supplémentaires et le travail en disponibilité sont des réalités avec lesquelles doivent composer tous les organismes d'application de la loi, y compris la GRC.

À l'heure actuelle, la GRC paie une partie des heures supplémentaires travaillées par les membres, dans les limites des contraintes budgétaires. De même, les membres sont rémunérés jusqu'à un certain point pour les heures pendant lesquelles ils sont en disponibilité et pour les retours au travail. La GRC a mis au point le concept des « heures de travail supplémentaires facultatives » et la « disponibilité facultative », ce qui permet aux commandants des détachements de s'acquitter des responsabilités en matière d'application de la loi dans les limites des budgets établis. En réalité, les membres n'ont pas le choix de se porter volontaires. Tout en étant conscient de l'importance du contrôle des coûts, le Groupe de travail estime que les membres et les employés devraient être payés pour les heures travaillées.

### **Recommandation 9 — Rémunération juste pour les heures travaillées**

*Les membres et les employés de la GRC devraient être rémunérés pour les heures travaillées en dehors ou en sus des heures de travail habituelles.*

### **Recommandation 7 — Étude touchant l'efficacité**

*La GRC devrait immédiatement entreprendre une étude sur l'efficacité afin de déterminer si les employés d'expérience accomplissent des tâches qui devraient plutôt être effectuées par des employés possédant des compétences spécialisées, afin de s'assurer que les employés utilisent leur formation et leur expérience de la façon la plus productive possible.*

### **Recommandation 8 — Soutien administratif**

*La GRC devrait immédiatement se doter d'un personnel administratif afin de permettre aux membres de se consacrer davantage aux activités policières essentielles.*

Les hommes et les femmes qui travaillent au sein de GRC sont surmenés. S'attendre à ce qu'ils maintiennent le niveau de services actuellement requis d'eux équivaut à exploiter leur engagement à offrir des services de police exemplaires à la population.

Comme nous l'avons déjà mentionné, les détachements manquent déjà de personnel et doivent composer avec des absences à long terme. Puisqu'il n'y a pas de membres en trop pouvant être affectés dans les détachements, les membres actifs doivent simplement faire le travail des absents. En outre, les exigences administratives alourdissent considérablement le travail. Puisque la GRC fait partie du tissu social des collectivités où elle exerce ses activités, on s'attend à ce que les membres, et souvent leur famille, participent aux activités

## Recommandation 6 — Engagements à offrir de nouveaux services

La GRC devrait instaurer des mesures afin de ne s'engager en aucun cas à offrir un nouveau service ou à modifier un service existant sans d'abord vérifier si les ressources humaines et l'équipement nécessaires peuvent être déployés sans compromettre la capacité de la Gendarmerie de s'acquitter de ses responsabilités existantes. Si elle décide d'offrir un nouveau service, elle devrait revoir ses priorités en conséquence.

### 3.1.3 Agents submergés par le travail administratif

En raison du fardeau administratif découlant des nouvelles exigences juridiques ou de l'évolution des technologies, les membres réguliers de la GRC ont beaucoup moins de temps à consacrer aux tâches policières de première ligne.

En raison des changements législatifs et des décisions de la Cour, il faut beaucoup plus de temps et de ressources qu'il y a trente ans pour mener des enquêtes ordinaires, lesquelles sont devenues très complexes et revêtent maintenant un caractère officiel. Il y a trente ans, il fallait une heure pour mener une enquête sommaire sur une affaire d'introduction par effraction. En 2005, la même enquête prenait de cinq à dix heures. Le temps requis pour enquêter dans une affaire de violence conjugale est passé de une heure à dix ou douze heures; pour les affaires de conduite avec facultés affaiblies, il est passé de une heure à cinq heures.

Le problème ne découle pas de la politique publique à l'origine des décisions judiciaires ou des changements législatifs mentionnés précédemment. Il résulte des exigences sans cesse plus nombreuses auxquelles doit se plier la GRC, sans égard à la capacité de

L'organisme d'y répondre. En raison de ces changements, les agents de la GRC doivent déléguer leur travail dans la collectivité et rester au bureau, où ils doivent travailler non plus en plus d'heures supplémentaires non rémunérées pour s'acquitter de tâches administratives liées aux enquêtes et à la tenue de dossiers.

La technologie, également, a transformé la prestation des services de police. Pour assurer le fonctionnement de la technologie, il faut qu'une personne entre les données. Nous avons entendu des commentaires de la part des membres de toutes les régions sur les difficultés liées à la mise en œuvre des nouveaux systèmes de collecte des données. Dans bien des cas, les membres ne disposent pas d'outils adéquats pour exploiter de manière efficace les nouveaux systèmes. En raison de la lenteur des réseaux et des difficultés d'accès, l'entrée de données est devenue une tâche fastidieuse qui requiert beaucoup de temps. De nombreux agents nous ont dit qu'ils peuvent passer jusqu'à quatre ou cinq heures devant un ordinateur pendant un quart de dix heures (une partie de ces heures constituent des heures supplémentaires dites facultatives). Certains agents pourraient être tentés de fermer les yeux sur certaines infractions à la fin de leur quart de travail pour ne pas avoir à préparer un rapport avant de quitter le travail pour la journée.

Malheureusement, la GRC n'a pas attribué les ressources additionnelles qui auraient été nécessaires pour faire face au surcroît de travail engendré par ces changements. En particulier, les membres réguliers n'ont pas reçu l'appui administratif qui leur aurait permis d'accomplir leurs principales fonctions policières tout en permettant à la GRC de satisfaire les exigences juridiques changeantes. Dans certains secteurs, on voit poindre des solutions, mais il faut faire davantage.



### 3.1.2 Répondre à l'appel du devoir

Lorsqu'elle reçoit une demande d'assistance, la GRC, à titre d'organisation, ainsi que ses membres, à titre individuel, voudraient d'instinct pouvoir y répondre. Nous avons souvent entendu la devise suivante : « tous les appels, même les plus anodins, méritent notre attention ». Or, cette façon de voir fait en sorte que la journée de travail n'a jamais de fin, surtout pour les agents qui travaillent dans des détachements de petite taille ou dans des régions éloignées.

Nous avons entendu dire que les gestionnaires de la GRC acceptent continuellement de nouveaux projets d'envergure sans d'abord évaluer adéquatement si les ressources sont disponibles pour leur réalisation. Dans certains cas, les ressources doivent être transférées à partir d'autres secteurs. De nombreux projets intégrés entrent dans cette

catégorie, y compris les EIPMF, les UMPG, les EISN et le projet Shiprider. Nous avons entendu dire qu'avant de donner son accord à ces projets, la GRC ne savait pas d'où proviendrait le financement, quel genre de formation serait nécessaire et quels allaient être les indicateurs de succès. Compte tenu du manque de ressources, les membres s'interrogent sur le mérite de la participation de la GRC à des opérations de maintien de la paix ou encore au programme des agents de sécurité aérienne.

vers l'épuisement professionnel. Le

gouvernement doit sans tarder affecter des ressources financières à la GRC pour lui permettre de respecter ses engagements sans imposer des contraintes déraisonnables à ses membres. S'il est impossible de pourvoir des postes vacants pour des raisons financières, la direction de la GRC, le gouvernement fédéral et les administrations contractantes se doivent de réévaluer les priorités de la GRC. Si l'activité est prioritaire, il faut y affecter des fonds, sinon, il faut y mettre fin. Dans l'immédiat, il importe de mettre en place des solutions pour remplacer les membres du personnel qui sont longtemps absents, lorsque leur départ impose une charge de travail déraisonnable aux autres personnes du détachement.

#### **Recommandation 4 — Capacité de respecter ses engagements**

La GRC devrait évaluer ses besoins organisationnels en tenant compte de ses engagements actuels et futurs. Elle devrait disposer des ressources financières nécessaires pour s'acquitter de toutes ses responsabilités à l'égard des services de police contractuels et de services de police fédérale, et devrait pouvoir consacrer des ressources afin d'exercer les responsabilités s'inscrivant dans le cadre d'une planification horizontale raisonnable.

#### **Recommandation 5 — Indemnité de service septentrional**

En ce qui concerne les postes dans les régions éloignées et dans le Nord, la GRC devrait travailler avec le Conseil du Trésor pour que les membres qui sont prêts à travailler dans ces régions soient rémunérés de manière juste et raisonnable.

de nouveaux postes lorsque la GRC n'est même pas en mesure de pourvoir les postes vacants actuels, ce qui ne fait qu'aggraver le problème. Peu importe, lorsque l'on constate qu'il est nécessaire de créer un nouveau poste, la GRC doit non seulement afficher le nouveau poste et le pourvoir, mais aussi trouver une recrue et la former. Par conséquent, même si la GRC crée un nouveau poste aujourd'hui, il faudra dans les faits attendre deux ans pour qu'une personne l'occupe.

Les départs imprévus contribuent aussi au problème des postes à pourvoir. À tout moment, il arrive que certains membres de la Gendarmerie ne puissent être en service actif, soit parce qu'ils sont en congé parental, en congé d'invalidité de longue durée, en détachement dans le cadre de projets spéciaux ou absents parce qu'ils font l'objet de mesures disciplinaires. Les ententes de services de police liant la GRC ne permettent pas de remplacer le personnel absent pour de longues périodes. Les unités et les divisions composent avec ces absences temporaires en fonction d'un certain nombre de facteurs. En cas de poste vacant dans une municipalité donnée, par exemple, la GRC peut essayer de maintenir les services en faisant appel à des ressources provenant d'autres secteurs. Dans certaines circonstances impérieuses, lorsque la GRC ne possède pas les ressources nécessaires lui permettant d'honorer son engagement envers une province en particulier, la GRC peut recourir à des membres travaillant dans une autre administration.

Par ailleurs, il est particulièrement difficile de doter les postes dans les régions éloignées et dans le Nord. Dans la plupart de ces régions, le manque de personnel risque d'ailleurs de devenir un problème dans un avenir rapproché. En plus d'avoir à composer avec des conditions physiques difficiles, les membres du personnel

acceptant d'être mutés à ces endroits doivent se séparer de leur famille et de leurs proches : il est donc difficile d'y attirer des membres. Les personnes qui amènent avec elles leur famille doivent aider leurs proches à s'adapter à la vie en région éloignée, ce qui pose un tout autre défi. Dans bien des cas, l'environnement est tellement inhospitalier que les autres professionnels, tels les infirmiers et les professeurs, n'accepteront d'être mutés que si du personnel de la GRC travaille dans la région. Toutefois, les politiques régissant la dotation de ces postes en région éloignée semblent conçues pour décourager plutôt que pour encourager les gens à y travailler. Les allocations de logement, les allocations de vacances et les autres mesures incitatives sont de moins en moins intéressantes. L'impression donnée est que le Conseil du Trésor ne comprend rien à cette situation, et que l'on traite la GRC comme s'il s'agissait simplement d'un autre ministère fédéral, sans tenir compte du fait que les difficultés (et les conditions de vie) sont beaucoup plus prononcées pour les travailleurs de cette organisation et que les défis sont tout à fait particuliers et exigent une action immédiate.

La Gendarmerie réussit à honorer ses engagements grâce à ses membres, qui sont prêts à travailler très fort et à faire des heures supplémentaires afin de compenser le manque de ressources de l'organisation. Ce mode de fonctionnement n'est pas viable. Il est clair que la Gendarmerie n'attirera plus autant de recrues qu'auparavant en raison du mode de vie qu'elle offre, surtout qu'il existe d'autres possibilités de carrière au sein d'organisations offrant un meilleur équilibre entre la vie personnelle et la vie professionnelle. En ce qui concerne les membres qui sont prêts à faire des sacrifices personnels pour compenser le manque de ressources, une carrière à la GRC ne fera que mener un trop grand nombre d'entre eux

## CHAPITRE 3: PROBLÈMES NECESSITANT UNE ATTENTION IMMEDIATE

La présente partie du rapport reprend les principaux points propres à certaines questions importantes portées à notre attention.

### 3.1 Exigences dépassant la capacité de la GRC

Le Groupe de travail a entendu à maintes reprises que la GRC n'a pas la capacité requise pour remplir ses obligations. Malgré ses engagements contractuels envers les provinces, les territoires et certaines municipalités et ses obligations fédérales en matière de maintien de l'ordre, la GRC ne fonctionne jamais à plein régime. Dans tous les détachements que nous avons visités, le pourcentage de postes vacants était inacceptable, atteignant souvent 25 à 30 %. Pourtant, la GRC semble accepter toutes les nouvelles demandes, qu'elle ait ou non les ressources financières ou humaines nécessaires pour y donner suite. L'organisme semble incapable de dire non. On demande aux membres et aux employés d'accomplir leur propre travail ainsi que celui des personnes absentes, et on s'attend également à ce qu'ils répondent aux exigences administratives toujours plus nombreuses.

#### 3.1.1 Postes à pourvoir —

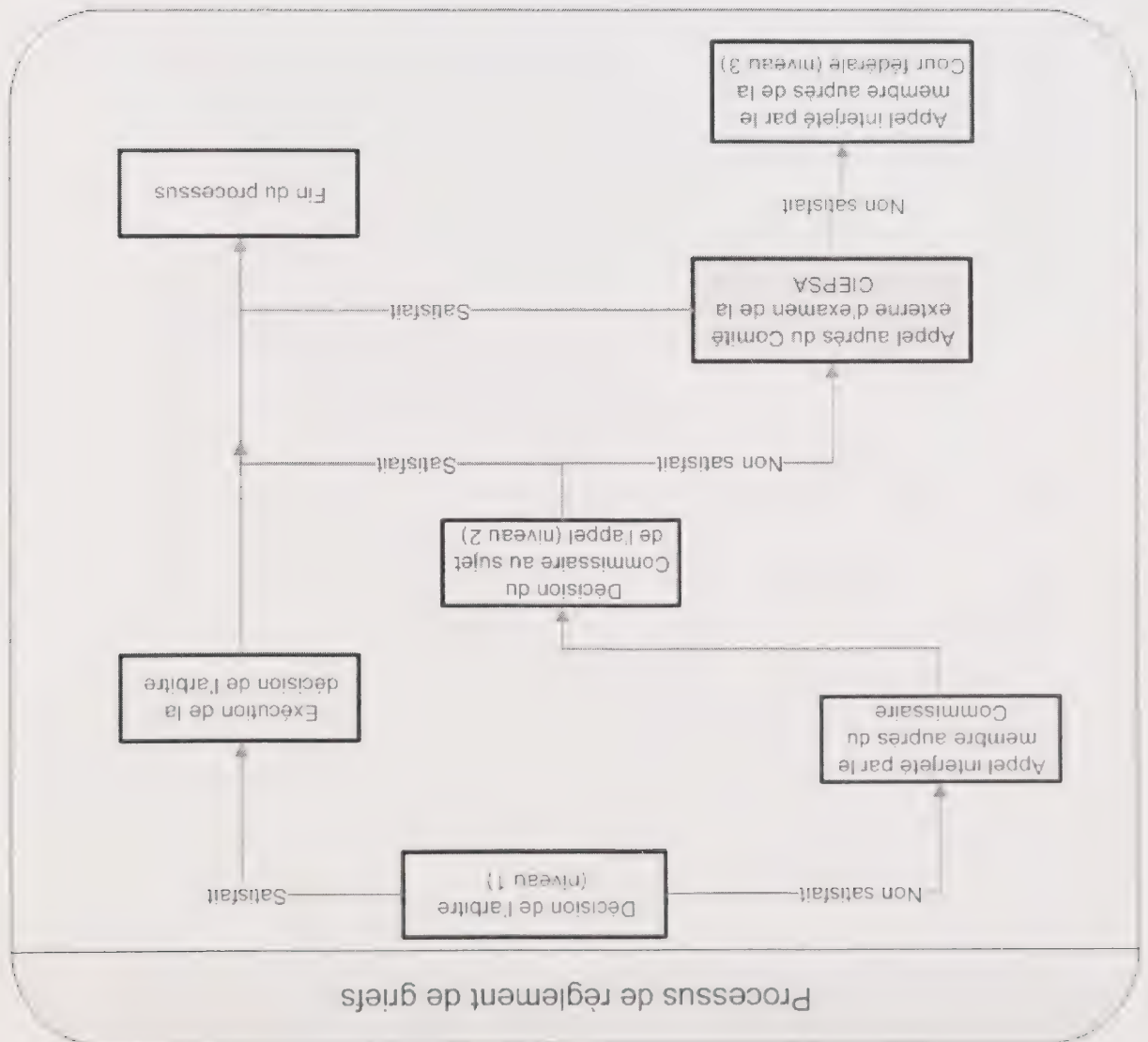
problème systémique actuel et futur

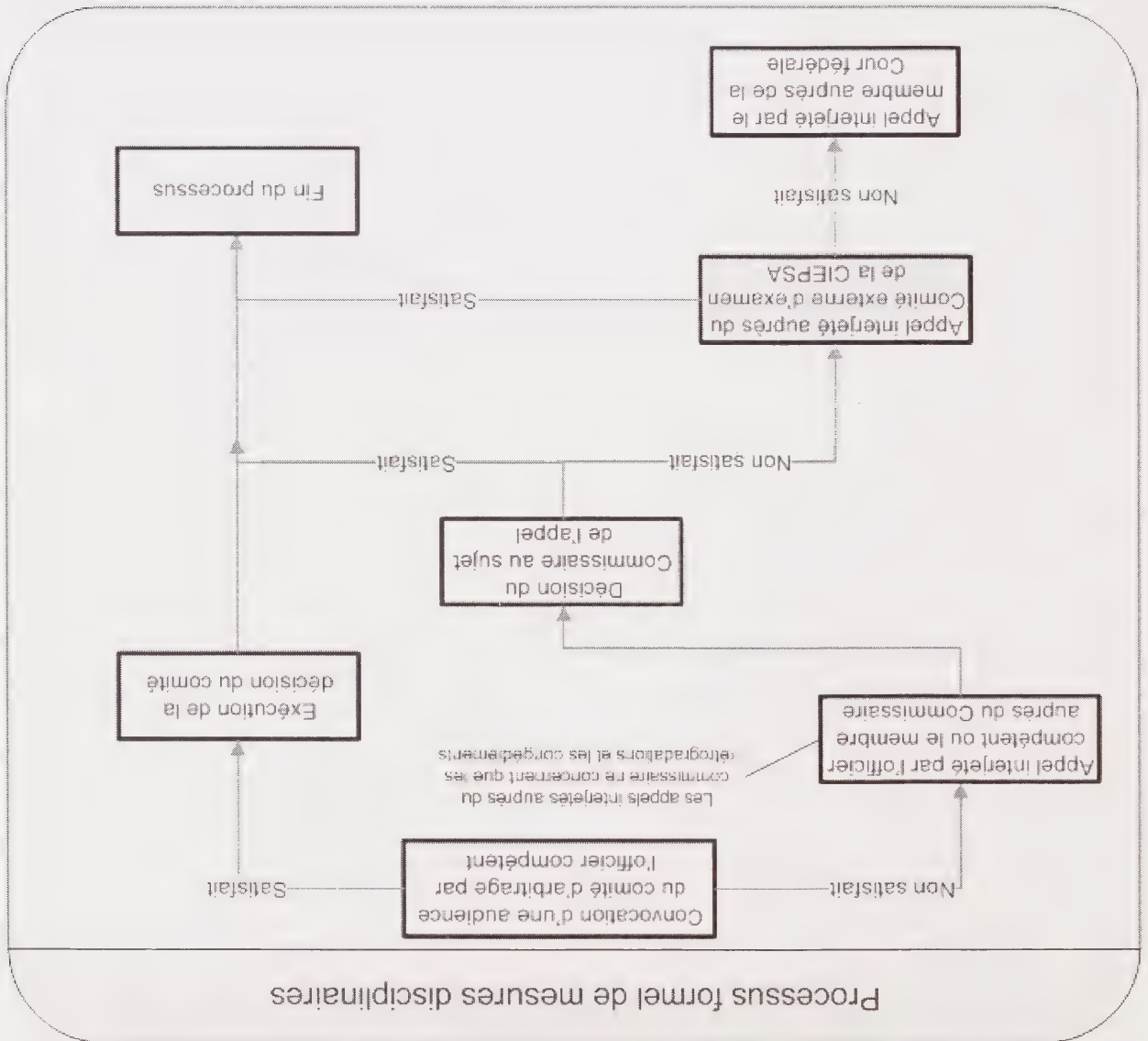
La gestion peut prédire, à partir du profil démographique de son effectif actuel, le moment où elle aura des postes à pourvoir. Cependant, en raison des restrictions budgétaires, la GRC ne peut pas recruter et former de nouveaux cadets en prévision des besoins à venir. En raison de la charge de travail accrue, l'organisme a besoin de nouvelles ressources. Toutefois, les partenaires contractuels demandent pourquoi ils devraient déboursier des fonds pour créer

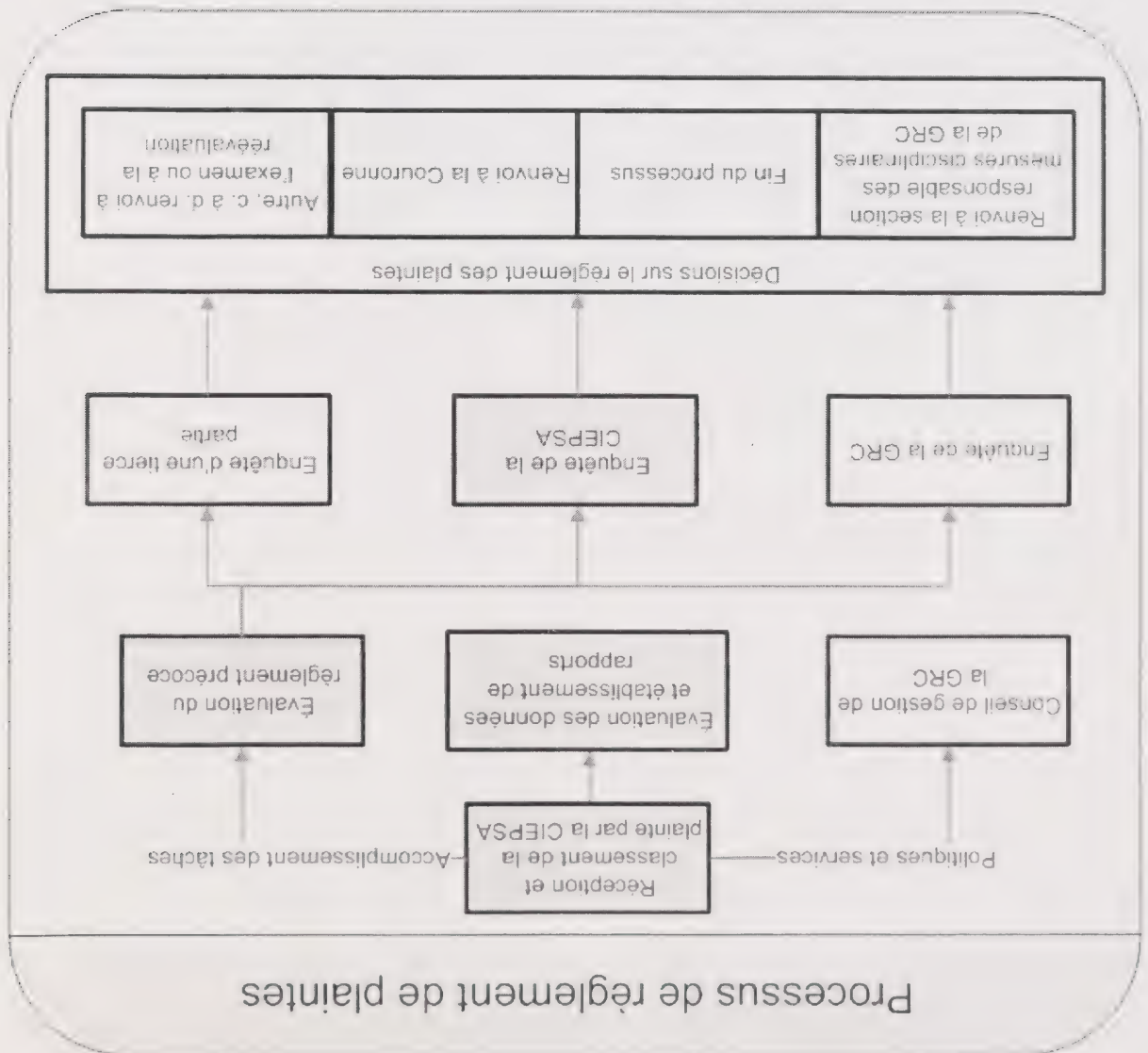
Nos deux principales recommandations visent à fournir des solutions durables aux graves problèmes touchant la gouvernance, la culture et la responsabilité à l'égard du public qui, selon nous, sont à l'origine des difficultés qu'éprouve actuellement la GRC. Dans la présente section, nous énumérons plusieurs des problèmes importants qui nous ont permis de conclure qu'il fallait adopter les solutions proposées. Ces questions nous ont été signalées invariablement au cours de nos rencontres avec les membres et les employés de la GRC. Nous estimons qu'il s'agit de problèmes graves sur lesquels il est urgent de se pencher.

Ces problèmes nous ont amenés à formuler un certain nombre de conclusions. Premièrement, la GRC fonctionne selon un modèle opérationnel qui n'est pas viable. En effet, l'organisation doit fournir des services de police de plus en plus variés et composer avec des exigences administratives de plus en plus nombreuses. Résultat : elle est de moins en moins apte à remplir ses obligations. Deuxièmement, on exerce une pression pour que la GRC remplisse ses obligations malgré le manque de ressources. Ses membres en ressentent une pression intenable. Troisièmement, les problèmes liés au milieu de travail qui existent à la GRC depuis un certain temps déjà doivent être réglés par une équipe de gestionnaires connaissant parfaitement bien le programme de l'organisme. Quatrièmement, cette même équipe de gestionnaires pleinement outillée doit être en mesure d'accroître les capacités du personnel de la GRC qui ont opté pour une carrière dans la Gendarmerie. Enfin, la GRC doit apprendre à garder la tête haute dans ses interactions avec les intervenants. Elle doit être fière de ses réalisations et accepter humblement ses lacunes. Elle doit accepter qu'elle a des comptes à rendre.



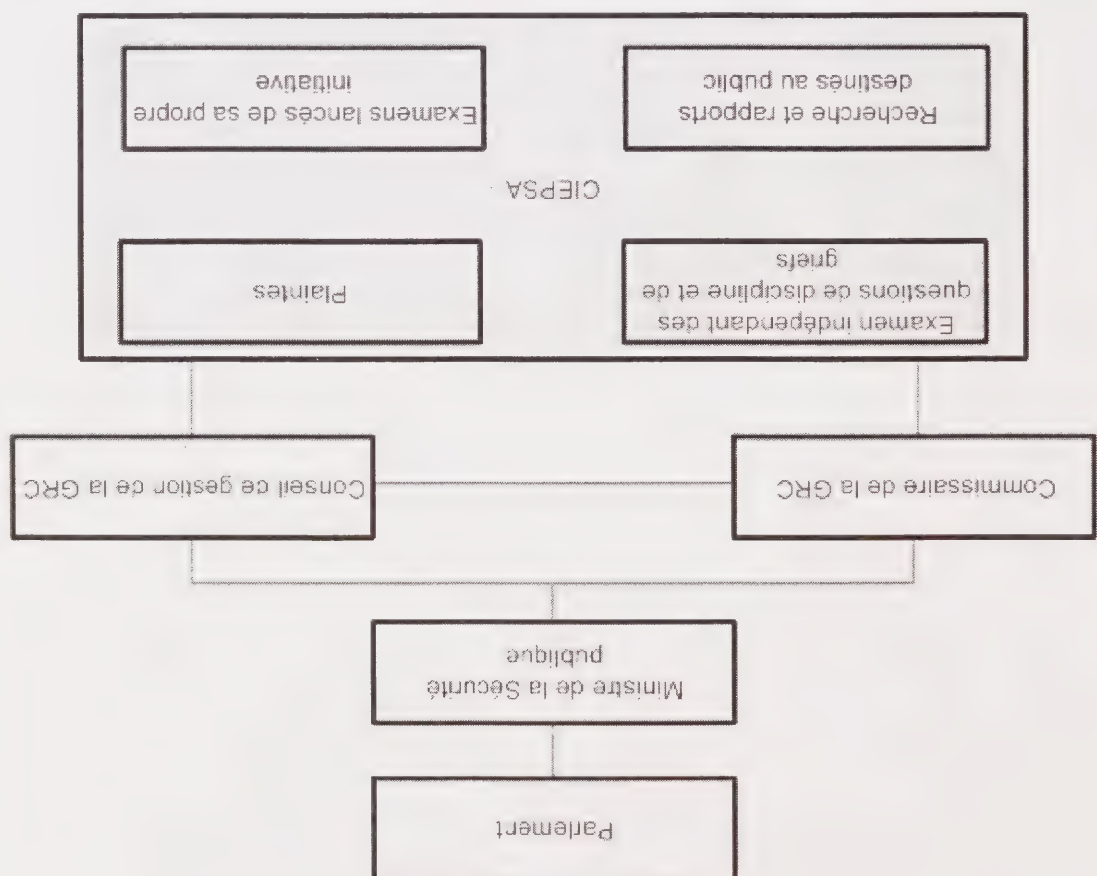








## Liens hiérarchiques



quatre composantes de son mandat. Par conséquent, pour rétablir et conserver la confiance du public et des membres et des employés de la GRC à l'égard du processus des plaintes, il faut que la CIEPSA ait à sa disposition du personnel qualifié pour faire le triage des plaintes et évaluer s'il est souhaitable que la GRC, un autre service de police ou la CIEPSA elle-même enquête sur la plainte. La CIEPSA doit avoir du personnel d'enquête qualifié, capable de mener ses propres enquêtes exhaustives et d'évaluer le travail d'enquête des autres. Elle doit pouvoir réunir et garder à son service un groupe d'arbitres indépendants qualifiés. Enfin, elle doit pouvoir retenir les services de professionnels des communications, ainsi qu'un personnel administratif suffisant, dirigé par un haut fonctionnaire aux grandes compétences de gestion.

## 2.5.9 Coûts de la CIEPSA

La création et le fonctionnement de la CIEPSA engendreront des coûts importants. Cependant, le Groupe de travail croit que le rétablissement et le maintien de la confiance du public et des membres et des employés de la Gendarmerie justifient largement cette dépense. Nous soulignons aussi que les coûts seront compensés en partie par les économies réalisées à l'égard des budgets actuels de la CPP et du CBE. Nous croyons qu'une fois que la CIEPSA fonctionnera à plein régime, elle rendra inutile le recours à des enquêtes ponctuelles spéciales et à des investigations publiques, qui sont elles-mêmes très onéreuses.

## 2.6 Examen périodique de la CIEPSA

Le Groupe de travail croit qu'il sera important pour la CIEPSA, que son mandat, sa composition et le mode de son fonctionnement décrits dans le présent chapitre soient examinés de façon indépendante et que les rapports résultant de

ces examens soient déposés devant le Parlement et les Canadiens. La loi établissant la CIEPSA devrait prévoir l'examen de la Commission cinq ans après l'adoption de la loi, par un comité spécial indépendant créé par le ministre. Le comité aurait pour tâche de vérifier si la CIEPSA est efficace et de recommander toutes les modifications nécessaires, le cas échéant, à son mandat, à sa composition ou à son mode de fonctionnement pour en améliorer l'efficacité. La loi devrait également prescrire la constitution à tous les cinq ans d'un nouveau comité d'examen, cinq ans après le dépôt du rapport du comité précédent.

### *Recommandation 3 — Création d'une Commission indépendante d'examen des plaintes et de surveillance des activités de la GRC*

Le Parlement du Canada devrait adopter le plus rapidement possible une loi établissant une Commission indépendante d'examen des plaintes et de surveillance des activités de la GRC, dotée de tous les attributs mentionnés au chapitre 2; la CIEPSA devrait être établie dès que possible après l'adoption de la législation et entreprendre ses activités dès lors.

ne répond pas au critère d'un grand intérêt public qui justifierait le déclenchement de ce processus en apparence complexe, onéreux et généralement insatisfaisant. » [Traduction]

## 2.5.5 Participation provinciale

La CIEPSA aurait aussi la capacité, lorsque les autres compétences y consentent, de participer au traitement concerté des plaintes présentées au cours d'opérations policières conjointes. Lorsqu'un incident qui concerne plusieurs organismes de police donne lieu à une plainte, un mécanisme devrait permettre la tenue d'une enquête unique, en temps opportun, complète et satisfaisante, pour l'ensemble des autorités compétentes. De plus, la CIEPSA serait autorisée à mettre sur pied un organisme consultatif composé d'experts et d'autres intervenants aux perspectives utiles aux travaux de la CIEPSA. Bien qu'uniquement consultatif, un tel organisme permettrait les consultations nécessaires et la considération de toute une gamme de questions liées à l'activité de surveillance de la GRC exercée par la CIEPSA.

## 2.5.6 Groupe d'arbitres

Aux fins de l'examen indépendant externe de la CIEPSA, cette entité nommerait des arbitres chevronnés pour se prononcer dans le cas d'appels relatifs à des griefs ou à des questions liées à des mesures disciplinaires. Le Groupe de travail est d'avis que l'arbitrage par un tiers est essentiel au rétablissement de la confiance du public, notamment lorsque des plaintes de citoyens entraînent des mesures disciplinaires à l'égard de policiers. Comme la préservation des principes de justice naturelle et d'équité est essentielle, il faudrait veiller à ce que les

responsables de l'arbitrage soient indépendants et ne participent d'aucune façon à l'enquête ni à la discussion préalable ou à la considération d'enjeux soumis à leur examen. La CIEPSA assurerait le soutien sur le plan administratif de la fonction d'examen, mais les activités des examinateurs seraient entièrement détachées des autres activités de la CIEPSA.

## 2.5.7 Appels relatifs à des mesures disciplinaires

Les auditions liées à des mesures disciplinaires prises à l'endroit de policiers à la suite de plaintes du public doivent être menées avec compétence, célérité et équité à l'égard de tous les participants. Bien que le choix initial des sanctions incombe au départ au commissaire, il convient d'offrir la possibilité d'interjeter appel auprès d'une tierce partie dans la plupart des cas et notamment lorsque les sanctions sont particulièrement sévères. Selon la nature des appels, il est possible que, dans certains cas, un processus complet d'audition de témoins et de contre-interrogatoires par les parties concernées soit nécessaire. Dans d'autres cas, un examen des preuves documentaires suffira. De plus, en matière de griefs par des membres de la GRC, l'examen indépendant d'un tiers est le contrepois nécessaire et l'occasion d'un second regard, dans un processus que l'on souhaite complet et équitable. Le Groupe de travail croit que tous les points en matière d'appels relatifs à des griefs et à des mesures disciplinaires peuvent être renvoyés à la CIEPSA. Le processus offert par la CIEPSA devrait permettre une prise de décision accélérée, si le membre choisit cette voie.

## 2.5.8 Ressources de la CIEPSA

Il est important que la CIEPSA soit dotée des ressources humaines et financières suffisantes pour lui permettre de réaliser les



de six mois à compter du moment où incident reproché s'est produit à moins que la CIEPSA n'approuve une prolongation de ce délai si la situation le justifie. Dans certaines circonstances, si l'organisme public reconnaît que le processus de plaintes du public est utilisé à mauvais escient dans le but de perturber le cours des opérations policières, l'organisme devrait pouvoir recommander que le délinquant soit poursuivi en justice.

Des plaintes relatives aux comportements de policiers dans les compétences provinciales peuvent concerner toute une gamme d'aspects allant d'éléments susceptibles d'ébranler la confiance du public, à des événements impliquant des blessures graves ou la mort. Le fondement d'une telle distinction est le fait que des degrés divers d'explications, d'enquête, de règlement ou d'examen s'imposent, selon la nature du comportement reproché et selon ce qui en résulte. Par exemple, la portée d'un processus concernant une plainte unique, déposée par une personne ayant reçu injustement une contravention pour vitesse, doit être traitée différemment d'une plainte déposée par une personne hospitalisée à la suite de ce qui semble être un recours excessif à la force. Pour être efficace, il faut que tout organisme de surveillance, soit soumis à des critères bien établis pour déterminer quand il est obligatoire de mener une enquête, et pour veiller à ce que les enquêtes sont équitables et minutieuses.

La CIEPSA tenterait dans la plupart des cas de régler les plaintes à l'amiable. Cependant, en cas de plainte grave ou si la CIEPSA craint que la médiation ne donne aucun résultat, elle pourrait passer directement à l'étape de l'enquête. Il incomberait à la CIEPSA de déterminer s'il est opportun que la GRC, un autre corps de police ou la CIEPSA elle-même enquête. La CIEPSA déterminerait aussi s'il est opportun que

#### 2.5.4 Rôle d'enquête

quelqu'un suive les travaux, que ce soit la CIEPSA elle-même, un autre service de police ou la GRC, selon l'entité responsable de l'enquête. Les enquêtes pourraient être menées conformément à des critères préétablis ou approuvés par la CIEPSA, de façon à veiller à ce que les enquêtes soient équitables et minutieuses.

Si, alors qu'elle suit de près une enquête, la CIEPSA juge que l'enquête n'est pas menée comme il se doit, elle pourrait ordonner des changements ou se charger elle-même de l'enquête. Les autres organisations de surveillance ne possèdent habituellement pas cette caractéristique. En l'absence de cette possibilité d'exiger des changements dans le cours de l'enquête, le rôle de surveillance se limite au compte rendu des démarches effectuées. Bien que ces connaissances puissent favoriser l'intégration et l'information des membres d'un groupe, il faut, pour que le rôle de surveillance ait un sens et soit joué de façon efficace, que l'organisme ait le pouvoir de donner des conseils et des instructions sur les étapes qui s'imposent dans une enquête donnée, afin d'en assurer le caractère minutieux et complet.

Le Rapport Woods de 2007 sur l'examen du processus des plaintes contre la police en Colombie-Britannique fait état de ce qui suit :

« (...) le pouvoir d'ordonner une enquête plus approfondie par un service de police de l'extérieur est un piètre recours à l'égard d'une première enquête défailillante, et le pouvoir d'ordonner une audience publique est un recours tout aussi piètre à l'égard d'un règlement erroné

## 2.5.2 Intégration des caractéristiques d'un ombudsman

Un bon nombre des responsabilités et des pouvoirs de la CIEPSA sont ceux d'un ombudsman. Le Groupe de travail a entendu des personnes qui lui recommandaient la création d'un poste d'ombudsman, mais il croit que la CIEPSA pourra jouer ce rôle, ainsi que d'autres, sans qu'il soit nécessaire de créer un autre bureau séparé. À titre d'exemple, le Groupe de travail recommande que la CIEPSA soit officiellement indépendante, qu'elle soit instituée en vertu d'une loi, qu'elle fasse publiquement état de ses recommandations et de ses constatations et qu'elle ait la capacité lorsque les circonstances l'exigent d'analyser les plaintes et de mener des enquêtes à huis clos, d'entreprendre des enquêtes et de sommer des témoins de comparaître, soit des traits qui sont le propre d'un régime d'ombudsman.

## 2.5.3 Traitement des plaintes

Le processus de traitement des plaintes de la CIEPSA doit être accessible, peu importe les contraintes géographiques, culturelles et linguistiques. Il doit aussi permettre d'enregistrer toutes les plaintes et d'en suivre la trace. Il doit comprendre les plaintes relatives aux membres y compris ceux qui ont pris leur retraite, ont remis leur démission ou joint les rangs d'un autre service de police. L'accès au processus de plaintes doit être facile et doit comporter des communications satisfaisantes avec le plaignant. Les plaintes doivent être acceptées, peu importe leur source, pour peu que l'action reprochée soit liée le moins possible au plaignant. Les plaintes de mauvaise foi ou les plaintes fautes ou tracassières doivent être rejetées, et les plaintes doivent être formulées dans un certain délai. Nous recommandons un délai

- un processus de plaintes comportant une unité d'enquête dotée d'enquêteurs chevronnés ayant les moyens de mener des enquêtes spéciales, ainsi qu'une unité de médiation des différends;

- une unité d'évaluation des plaintes et de collecte de données qui aura également pour fonction de suivre les progrès et de veiller au respect des échéances liées aux plaintes, ainsi que de publier les rapports connexes;

- une fonction d'examen externe distinct pour les griefs et les appels concernant des mesures disciplinaires, qu'il s'agisse ou non d'une plainte contre un membre;
- le mandat d'examiner tout aspect des opérations policières, y compris le fait de procéder à des examens des recommandations au commissaire et au Conseil de gestion.

## 2.5.1 Législation sur la CIEPSA

Le Groupe de travail recommande que la CIEPSA soit créée en vertu de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* et qu'elle réponde au ministre. Elle aurait à sa tête un président et se composerait de cinq membres (y compris le président) nommés pour cinq ans par le gouverneur en conseil (en débutant par un mandat de trois ans uniquement dans le cas de deux membres, pour permettre un roulement parmi les membres de la Commission), crédibles et dignes de respect dans leur rôle d'examen et de surveillance de la police en raison de leurs compétences spécialisées et leur capacité.

## 2.4 Caractéristiques d'un processus de traitement des plaintes du public

Le Groupe de travail favorise l'intervention directe et concrète de la GRC dans le processus de traitement des plaintes. La réaction de la GRC aux plaintes est un facteur déterminant des rapports entre la collectivité et la GRC. Un régime qui encourage les membres et les employés de la GRC à se faire un point d'honneur de régler eux-mêmes les plaintes à la satisfaction des citoyens est plus efficace qu'un régime fondé uniquement sur la dissuasion par la punition et la surveillance. Idéalement, la GRC devrait tenter de régler de façon non réglementée les plaintes le plus tôt possible. Cependant, si une plainte n'est pas réglée par la GRC, il faut qu'un organisme efficace de traitement des plaintes du public ait le pouvoir de surveiller et d'examiner les plaintes et, au besoin, de déclencher des enquêtes.

La GRC, comme d'autres institutions policières, sera renforcée et rendue plus crédible par la surveillance et l'examen de la conduite de ses policiers. Pour que les citoyens aient confiance en leur service de police, il faut qu'ils aient confiance en ceux qui ont la responsabilité de veiller sur la reddition de comptes de la police au public. Le processus de traitement des plaintes du public doit comporter de solides éléments de surveillance civile et être indépendant, pour préserver l'assurance du public que le processus est légitime.

## 2.5 Nouvel organisme indépendant — la CIEPSA

Le Groupe de travail estime que la création d'une Commission indépendante d'examen des plaintes et de surveillance des activités de la GRC (CIEPSA) est nécessaire. Le nouvel organisme engloberait la CPP et le CBE, mais assumerait de plus grandes responsabilités et détiendrait plus de pouvoirs. Elle disposerait de la capacité d'examiner, de sa propre initiative ou à la demande du ministre, du commissaire ou du Conseil de gestion, tout incident ou tout aspect des activités de la GRC. La CIEPSA serait l'unique point central de réception et de traitement de toutes les plaintes contre les membres de la GRC, peu importe l'origine. Le regroupement de l'ensemble des plaintes permettrait à la CIEPSA d'accomplir plus que la simple coordination du traitement et de la surveillance des plaintes. Il permettra le pistage et l'évaluation des plaintes, des sanctions disciplinaires imposées et des griefs présents, de façon à cerner les dimensions systémiques du problème, les tendances et les lacunes généralisées dans les politiques et les procédures. Une fois cela fait, on pourra s'occuper des problèmes et apporter des améliorations par des programmes de formation bien choisis, la sensibilisation accrue ou l'adoption de nouvelles politiques ou procédures. Les conclusions de la CIEPSA sur les questions concernant les mesures disciplinaires ou les griefs seraient exécutées pour le commissaire. Les recommandations concernant les politiques ou les opérations policières seraient rendues publiques, mais seraient uniquement soumises au commissaire ou au Conseil de gestion pour leur considération.

L'organisme d'examen proposé aurait pour but de relever la confiance du public en la GRC et de réunir les éléments suivants au sein d'une compétence civile indépendante :



Les plaintes individuelles, révélatrices de l'existence de problèmes plus vastes, peuvent fournir l'information qui permettra de déceler les problèmes généralisés. Les plaintes, tout comme les comportements, sont souvent des indicateurs; ils peuvent éclairer et renseigner, de façon à prévenir les problèmes et à améliorer le rendement.

Les services de police sont investis de pouvoirs extraordinaires. Ils ont été longtemps tenus de rendre compte de la façon dont ils utilisent leurs pouvoirs devant des tribunaux, devant des organismes internes de mesures disciplinaires et d'examen, et auprès des médias. Alors qu'augmentent les attentes du public, la méfiance et les exigences de transparence et de reddition de comptes, les membres du Groupe de travail croient qu'il est nécessaire de renforcer le mécanisme législatif actuel concernant les plaintes contre la GRC.

## 2.2 La culture policière

Le travail de policier est une occupation stressante, complexe et souvent dangereuse où chaque policier compte sur ses collègues pour protéger sa vie et assurer son bien-être. Les policiers sont régulièrement confrontés à des individus délinquants qui, dans bien des cas, ont déjà commis des actes violents. Dans ces circonstances, il n'est pas surprenant qu'il existe des liens particuliers entre les policiers, qui leur confèrent une perspective unique de ce qui unit la loi qu'ils représentent à leurs yeux, et la population civile qu'ils ont promis de servir. Cette perspective unique influence non seulement la façon dont ils accomplissent leur travail, mais également leur tendance à réagir négativement aux plaintes concernant leur conduite.

Ces liens étroits ou cette culture policière sont dans une certaine mesure un facteur important dans la prestation efficace et

responsable des services de maintien de l'ordre. Bien que cette observation montre que la majorité des enquêtes policières internes sont raisonnables et pertinentes, menées avec professionnalisme, minutie et objectivité, la perception du public est souvent autre. Le Groupe de travail croit que la confiance du public et de la collectivité de la GRC en ces résultats ne s'obtiendra que par une surveillance civile complète.

## 2.3 Processus provinciaux des plaintes du public

Le Groupe de travail a eu l'avantage de pouvoir consulter des rapports récents, des documents de référence et des études sur l'examen des processus de plaintes du public dans plusieurs provinces. Ces récents examens soulignent le fait que le public exige des comptes de ses institutions policières partout au pays et non uniquement de la part de la GRC. Les services de police sont, à titre de gardiens de nos libertés civiles, tenus de rendre des comptes au public qu'ils servent.

Toutes les provinces ont adopté des dispositions législatives les dotant d'un cadre de travail d'examen des plaintes sur la police. Leurs caractéristiques diffèrent d'une province à l'autre, mais tous comportent un examen indépendant. Plusieurs régimes législatifs ont fait l'objet d'études récentes et ont subi des modifications.

Cinq provinces, dont l'Ontario plus récemment, confient à leur organisme de surveillance civile un rôle d'enquête dans le cadre du traitement des plaintes. La *Loi de 2007 sur l'examen indépendant de la police* de l'Ontario a été adoptée le 15 mai 2007. Cette loi porte sur la création d'un régime indépendant et transparent de traitement des plaintes visant la police, administré par un nouvel organisme civil dirigé par un directeur de l'examen indépendant de la police.

public contre la GRC (CPP), dont les activités ont débuté en 1988, a la responsabilité d'examiner la façon dont la GRC s'est occupée des plaintes du public concernant certains membres de la Gendarmerie et de faire des recommandations au commissaire. Le Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada (CEE), dont les activités ont commencé en 1986, examine certains types de griefs déposés par les membres, ainsi que les appels concernant les mesures disciplinaires officielles et les renvois ou les rétrogradations décidés par la direction. Il formule aussi des recommandations à l'intention du commissaire. Le CEE peut, de son propre chef, déposer des plaintes et entreprendre des enquêtes sur des plaintes du public, mais au fil des ans, ses travaux ont avant tout consisté en l'examen de plaintes après le fait, de la part de plaignants insatisfaits de la façon dont la GRC avait réglé leur plainte.

Mis à part une tentative de fusion en 1992, ces deux organismes n'ont pas changé depuis deux décennies. Ils ont des cadres de travail distincts pour le traitement des plaintes, qui tiennent compte uniquement de l'auteur de la plainte.

Ces organismes ont été établis à la suite des travaux de la Commission Marin (1974-1976) dont avait émané la recommandation d'établir un régime de plaintes du public au sein de la GRC, dont le fonctionnement soit indépendant du régime des mesures disciplinaires. Cependant, le juge Marin n'avait pas recommandé la création de deux organismes séparés. Au contraire, la Commission Marin avait recommandé l'intervention d'une autorité unique à l'étape de l'examen indépendant, qu'on avait appelée l'ombudsman de la police fédérale, chargée d'examiner les questions concernant les responsabilités envers le public, les mesures disciplinaires internes et les griefs,

et de formuler des recommandations sur ces questions.

La Commission Marin était bien informée ayant pu profiter des travaux découlant de toute une série d'examins concomitants menés dans le cadre des régimes ontariens de plaintes. Un des examens les plus remarquables fut celui d'Arthur Maloney, qui était également le premier ombudsman de l'Ontario (1975). En plus des travaux de M. Maloney sur les régimes de plaintes contre la police, il y a eu au moins quatre autres examens importants en Ontario entre 1974 et 1979, dont une Commission royale d'enquête.

## 2.1.2 L'inefficacité du double régime de traitement des plaintes

Le Groupe de travail est d'avis que le double régime actuel de traitement des plaintes visant la GRC est inadéquat pour trois raisons :

- les conclusions auxquelles parviennent l'une ou l'autre de ces entités sur toute question, n'ont que le poids de recommandations et n'ont aucune force exécutoire auprès de la Gendarmerie; la décision finale d'accepter ou de refuser les conseils de la CPP ou du CEE revient au commissaire;
- ni l'un ni l'autre des régimes n'est suffisamment transparent pour donner au public, aux membres ou aux employés de la Gendarmerie, l'assurance que les plaintes sont traitées correctement et équitablement;
- rien ne permet d'assurer que l'information et l'expérience acquise au cours des processus actuels éclaireront les décisions ou les actions futures de la GRC.

## CHAPITRE 2: RESPONSABILITÉS ENVERS LE PUBLIC

### 2.1 Contexte

Au cours des consultations et des délibérations du Groupe de travail, il est devenu évident que des changements substantiels s'imposaient quant à la façon dont la GRC rendait compte de ses actes au public, aux élus et à ses membres et ses employés. Plusieurs facteurs contribuaient à cette conclusion.

On a exprimé de nombreuses inquiétudes au Groupe de travail au sujet du traitement des questions concernant les mesures disciplinaires et les griefs. Les membres n'ont pas de recours à un processus d'arbitrage indépendant dont les décisions seraient exécutoirs pour le commissaire. Au contraire, dans les catégories d'appels prescrites pouvant faire l'objet d'un examen externe, les commentateurs de cet organisme d'examen ne constituent que des avis. Peu d'importance n'est donnée aux préoccupations exprimées de façon répétée par les membres au sujet des longs délais pendant tout le processus d'audition de leurs griefs et du processus disciplinaire. En outre, il n'a jamais été question du regroupement ou de l'analyse de l'information découlant de ces processus, à des fins d'évaluation des tendances données ou de repérage des domaines où de la formation supplémentaire s'imposerait.

De fait, le Groupe de travail a été informé de préoccupations quant à la façon dont les plaintes du public sont traitées. On nous a dit qu'il était nécessaire de mieux renseigner les gens sur la formulation d'une plainte et de rendre ce processus plus accessible, de même que d'améliorer la communication avec le plaignant. Les personnes que nous avons entendues nous ont dit que la transparence et la rapidité du processus de traitement des plaintes bénéficiaient à la fois

aux membres de la Gendarmerie et au grand public. Les membres veulent avoir l'occasion de rendre compte de leurs actes et ils accueillent favorablement la possibilité que des situations soient soumises à des examens. Le public et les membres veulent avoir l'assurance que les plaintes sont traitées de façon équitable et efficace. Des doutes sont apparus au sujet du manque d'indépendance des enquêtes, ce qui érode la confiance à l'égard du processus de traitement des plaintes.

En outre, on nous a dit que le rôle de surveillance d'un organisme indépendant de la GRC offrirait l'occasion d'étudier des enjeux dans un contexte stratégique plus vaste. On nous a exposé de nombreux problèmes au sujet de la planification et de la mise en œuvre de nouveaux programmes, de manque de ressources, et de l'absence de suivi des programmes et de formation ou d'évaluation des résultats. Un organisme indépendant devrait pouvoir étudier les questions importantes pour la GRC. Ces facteurs ont amené le Groupe de travail à conclure qu'un engagement résolu renouvelé à l'égard de la reddition de comptes et de la transparence était essentiel au rétablissement de la confiance en la GRC, de la part de ses membres et de ses employés, du public et des élus.

Nous croyons que la Commission indépendante d'examen des plaintes et de surveillance des activités de la GRC décrite ci-après permettra de réaliser ces objectifs.

#### 2.1.1 La CPP et le CEE

En 1986, au moment de la modification de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, deux organismes distincts ont été créés pour traiter les plaintes concernant la GRC : la Commission des plaintes du



apporter au mandat, à sa composition ou à ses activités qui permettraient d'accroître son efficacité. La loi devrait également prévoir la mise sur pied de nouveaux comités d'examen chaque cinq ans, soit à la date de dépôt des rapports des comités précédents.

**Recommandation 1 — Conversion de la GRC en une entité distincte**

La GRC devrait devenir un employeur distinct et obtenir la pleine autorité sur la gestion de ses finances dans le cadre des pouvoirs de dépenser approuvés par le Parlement.

**Recommandation 2 — Conseil de gestion**

Le Parlement du Canada devrait adopter des dispositions législatives le plus rapidement possible pour la mise sur pied d'un Conseil de gestion au sein de la GRC qui serait responsable de la gérance de son organisation et de son administration, ce qui comprend la surveillance de la gestion de ses finances, de ses ressources, de ses services, de ses biens, de son personnel et de ses approvisionnements.

## 1.5 Examen périodiques du Conseil de gestion

Le Groupe de travail croit important que le Conseil de gestion, son mandat, sa composition et son fonctionnement énoncés au chapitre 1 fassent l'objet d'examen indépendants, à la suite desquels on fera rapport sur son efficacité auprès du ministre et de la population canadienne. Le Bureau du vérificateur général du Canada a déjà le mandat d'examiner certains aspects de la GRC, ce qui ne devrait pas changer. De plus, nous croyons que les modifications apportées à la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* portant sur l'établissement du Conseil de gestion, une fois qu'elles auront été adoptées, devraient comprendre des dispositions visant un examen après cinq ans par un comité spécial indépendant créé par le ministre. Le Comité devrait examiner l'efficacité du Conseil et formuler des recommandations sur tout changement à

#### 1.4.3 Président du Conseil

Le président du Conseil devrait également être nommé par le gouvernement fédéral, et il devrait avoir démontré une capacité manifeste de diriger le Conseil et de représenter celui-ci devant le ministre et les organismes de la fonction publique avec lesquels la GRC doit interagir.

#### 1.4.4 Délégation de pouvoirs additionnels

Une fois que le Conseil est en place et que la GRC s'est dotée de la capacité voulue pour assurer la gestion des ressources humaines, des ressources financières et des contrats, il est essentiel que les pouvoirs additionnels indiqués aux parties 1.2 et 1.3 soient délégués à la GRC sous la supervision du Conseil. La transition de ces pouvoirs additionnels pourrait se faire graduellement à mesure que la capacité de gestion requise est acquise.

L'objectif est de transformer, de façon ordonnée, la GRC en une entité distincte du gouvernement; une entité qui sera un employeur distinct ayant pleine autorité sur la gestion de ses finances dans le cadre des pouvoirs de dépenser approuvés par le Parlement.

#### 1.4.5 Avantages d'un Conseil de gestion

Selon le Groupe de travail, la création du Conseil de gestion assortie de ses responsabilités et de celles du commissaire énoncées précédemment apporteront les avantages suivants :

- une surveillance des activités de la GRC qui serait plus approfondie et éclairée qu'à l'heure actuelle et un régime de responsabilisation plus rigoureux et

équilibre qui serait mieux adapté à la nature de l'organisation;

- une plus grande surveillance effectuée par le ministre qui interagit, plus librement que par le passé, avec le Conseil sur des questions d'ordre organisationnel et administratif;
- une source de conseils sur des questions stratégiques pour le commissaire;

- des conseils indépendants et constructifs à l'intention des cadres supérieurs de la GRC relativement à l'administration de l'organisation;

- un processus de gestion du rendement plus précis pour le commissaire;

- le renforcement de la capacité de la GRC à effectuer une planification stratégique et à participer à des discussions sur des questions stratégiques aux niveaux fédéral et provincial;

- une plus grande souplesse dans la gestion des ressources humaines et des ressources financières;

- un incitatif pour placer la Gendarmerie au premier rang des développements dans le domaine des services de police.

Les nominations au Conseil devraient être effectuées par le gouvernement fédéral. Étant donné l'importance névralgique de ce Conseil pour les activités courantes de la GRC, le gouvernement devrait veiller à ce que tous les membres siègent au Conseil en tout temps. Les compétences et l'expérience des personnes nommées au Conseil seront un facteur de réussite déterminant. Le processus de nomination doit être conçu de manière à nommer des personnes qui, dans l'ensemble, possèdent les compétences et les qualités nécessaires pour fournir des recommandations sur les questions courantes et pour orienter la GRC.

Étant donné que les provinces et les territoires jouent un rôle important dans la réussite des opérations de la GRC, le Conseil devrait être composé de personnes qui les représentent afin de faire connaître leurs besoins. Cependant, le Groupe de travail croit que le Conseil devrait idéalement être composé de 12 personnes. Par conséquent, le Groupe de travail recommanderait l'élaboration d'une formule qui permettrait aux provinces et aux territoires de cerner les candidats potentiels en veillant à ce qu'ils possèdent les autres qualités essentielles. Selon le Groupe de travail, on doit permettre à des personnes possédant une vaste expérience de la surveillance de la gestion dans des entreprises complexes du secteur privé de poser leur candidature pour participer au Conseil. La loi devrait préciser, toutefois, qu'une fois nommés, les membres du Conseil ont une obligation fiduciaire à l'égard de la GRC. Les membres du Conseil de gestion ne doivent pas être membres du Sénat, de la Chambre des communes ou d'une assemblée législative provinciale ou territoriale, et ils ne devraient pas occuper un emploi à temps plein dans la fonction publique du Canada ou d'une province ou territoire.

La loi préciserait que le Conseil ne peut donner de directives au commissaire ou à toute autre personne concernant toute question relative aux enquêtes policières ou à d'autres dossiers connexes. Il est évident, toutefois, que les responsabilités du Conseil qui consistent à surveiller la gestion des ressources humaines et la gestion financière auront une incidence indirecte sur la capacité du commissaire à mener des enquêtes. Il faut donc s'assurer que cette exclusion est prévue dans la loi afin d'orienter le plus possible le commissaire et le Conseil quant à la résolution de problèmes se trouvant aux limites des responsabilités de ces deux entités. Le Groupe de travail reconnaît également que la nomination du commissaire doit rester dans le domaine de compétence du gouvernement. Comme dans le cas d'autres organismes où il existe un impératif semblable, le Groupe de travail souhaiterait qu'un processus de consultation avec le Conseil ou son président soit élaboré.

Le Conseil serait tenu de rendre compte des questions qui relèvent de sa responsabilité au ministre ainsi qu'au Parlement par l'entremise du ministre. Le commissaire devrait également rendre compte au ministre en ce qui concerne les questions relatives aux services de police et à l'application de la loi et devrait rester assujéti aux directives écrites du ministre relativement à ces questions. Il serait également responsable devant le Conseil relativement à l'organisation et à l'administration de la GRC.

1.4.2 Composition du Conseil et nominations

Le Conseil devrait être composé de Canadiens ayant les compétences appropriées et une excellente réputation, et il devrait être présidé par un Canadien de marque ayant acquis l'expertise nécessaire.



une structure de gestion qui repose sur un système hiérarchique axé sur les grades et de gestion axée sur le commandement et le contrôle. En règle générale, on ne favorise pas la prise de décisions concertées et la remise en question des décisions.

Au cours des quelques dernières années, la gouvernance est devenue une affaire plus sérieuse dans le secteur privé, et plus récemment, dans le secteur public. Le rôle des conseils et des directeurs qui siègent au conseil est maintenant défini de façon plus précise; la portée de leur rôle est plus vaste et les responsabilités fiduciaires des directeurs sont bien établies. Le concept de la gérance effectuée par des conseils dans les entreprises publiques et privées a été affiné au cours des dernières années. Il est maintenant évident que les entreprises tirent des avantages en mettant en place un conseil efficace et constitué de façon adéquate.

Selon le Groupe de travail, il faudrait mettre en place un conseil qui remplit un mandat de gérance afin d'aider la GRC à mettre en place et à maintenir la gestion efficace dont elle a besoin. En formulant les recommandations détaillées qui suivent, le Groupe de travail a tenu compte de la structure de gestion actuelle de l'ARC et de son succès apparent. La structure de gestion de l'ARC constitue un point de départ intéressant pour la GRC puisqu'elle comporte la mise en place d'un conseil qui assume des responsabilités étendues en matière de surveillance administrative, mais qui n'a pas le droit d'examiner des dossiers d'impôt sur le revenu. Il serait nécessaire d'ajouter une exclusion similaire pour le conseil de la GRC, car le Groupe de travail reconnaît que le commissaire devrait avoir la responsabilité exclusive des enquêtes policières et qu'il devrait être seulement assujéti aux directives du ministre conformément à la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*.

#### 1.4.1 Rôles et responsabilités

Le Groupe de travail recommande de modifier la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* afin de créer un Conseil de gestion ayant les caractéristiques essentielles suivantes.

En règle générale, le conseil effectuerait la surveillance (gérance) de l'organisation et de l'administration de la GRC ainsi que la surveillance de la gestion des ressources, des services, des biens, du personnel et des contrats. Ses responsabilités comprendraient notamment énumérées ci-après.

- La gestion des ressources humaines, les politiques et les pratiques.
- L'attribution des ressources.
- La budgétisation et la gestion financière.
- La planification stratégique et la surveillance de la mise en œuvre.
- La détermination et la gestion des risques.
- La planification de la relève.
- Les communications internes et publiques.
- La définition des objectifs pour la haute direction et la mesure du rendement par rapport à ces objectifs.

Le Conseil devrait se fonder sur les considérations et les décisions que la Commission indépendante d'examen des plaintes et de surveillance des activités de la GRC dont nous recommandons la création au chapitre 2. Le Conseil serait responsable de veiller au maintien des communications avec la Commission.

constituer un obstacle à la capacité qu'a la Gendarmerie de répondre aux besoins d'une force de police moderne. Malgré le fait que les services de police doivent demeurer sa principale préoccupation, la GRC ne sera pas en mesure de remplir son mandat si elle ne se dote pas d'une infrastructure hautement développée qui lui permettra de gérer ses ressources humaines et financières dans le cadre de l'environnement complexe au sein duquel elle doit fonctionner. De toute évidence, la surveillance de la gestion est importante. Toutefois, cette surveillance doit demeurer à un niveau approprié, afin de laisser la chance aux gestionnaires de gérer. Les contrôles qu'impose le Conseil du Trésor et TPSGC limitent sévèrement la capacité qu'a la gestion de fonctionner efficacement.

Le Groupe de travail croit qu'une gouvernance interne est essentielle à la bonne gestion de la GRC. Un cadre de gouvernance doit toujours avoir pour but d'appuyer la productivité générale de la Gendarmerie lorsqu'il s'agit de respecter son mandat prescrit par la loi. Par conséquent, un cadre efficace de gouvernance doit fonctionner dans l'ensemble de l'organisation afin de composer avec ses réalités opérationnelles, administratives et fonctionnelles. En général, les questions de la prise de décisions de ces cadres doivent demeurer exclusivement dans le cadre de la prise de décisions de ces services. La création d'un mécanisme sain de gouvernance interne ne signifie pas qu'on souhaite soustraire la GRC aux examens ou à la surveillance du public, ni à sa responsabilisation envers le Parlement. En fait, c'est tout le contraire; la surveillance du Parlement et du public ne peut être efficace que si la gouvernance interne est fiable. Grâce à une saine structure de gouvernance, la responsabilité devient réalité.

La GRC ne peut aborder les questions soulevées dans ce rapport et se positionner de façon à surmonter les difficultés inhérentes auxquelles elle ne devra faire face à l'avenir qu'en améliorant ses capacités de leadership et en intégrant dans sa culture des principes modernes de gestion. La partie 1.2.4 porte sur la nécessité de renforcer les capacités essentielles en gestion des ressources humaines et de les amener au niveau requis pour desservir un effectif diversifié et étendu dans l'ensemble des unités opérationnelles et d'un bout à l'autre du pays. À la partie 1.3.3, on donne de nombreux domaines où les capacités de gestion financières et de contrats doivent également être perfectionnées.

La prestation de services de police est un service public dispendieux et expansif, et il n'y a aucune raison de croire que les coûts liés aux services de police baisseront dans les années à venir. Les coûts relatifs au personnel et à la technologie continueront d'augmenter étant donné les attentes plus élevées quant aux services publics, la normalisation des services et l'intégration des services de police. Pour cette raison, les pressions financières relatives aux services de police demeureront élevées. Même si le budget de la GRC, qui atteint presque 4 milliards de dollars, a considérablement augmenté au cours des dernières années, de grandes parties de la Gendarmerie croient qu'elles manquent de ressources. D'ailleurs, le Groupe de travail n'a pas réussi à déterminer si la GRC n'a pas suffisamment d'argent ou si les ressources actuellement disponibles ne sont pas bien gérées.

Il faut non seulement améliorer la gestion des ressources humaines et la gestion financière, mais aussi assurer l'efficacité de la planification stratégique, de la planification de la relève, de la gestion des risques et des communications. Ces fonctions sont actuellement exécutées selon

### 1.3.3 Accroître les pouvoirs de gestion financière

Le Groupe de travail réalise que ce qui est perçu comme des échecs en gestion financière ont très bien pu justifier la mise en place de contrôles plus stricts, mais les restrictions qui en découlent ont empêché la Gendarmerie d'attribuer ses ressources avec efficacité et efficience, et ce, en temps opportun. Tout comme pour la question des ressources humaines, l'imposition de contrôles par le Conseil du Trésor a contribué à l'incapacité de la GRC d'assumer la pleine responsabilité de sa gestion financière. Selon les membres du Groupe de travail, cette situation a eu pour résultat de créer de la confusion concernant la responsabilisation relative à la gestion appropriée des ressources financières de la GRC.

La Gendarmerie ne dispose pas de la capacité nécessaire pour prendre pleinement charge de sa propre gestion financière, et le Groupe de travail n'est pas en mesure de dire si cette situation découle du fait que la GRC en est venue à se fier à l'examen minutieux du Conseil du Trésor, ou si cette minuitie est liée à l'insatisfaction de ce dernier quant à la capacité de la Gendarmerie. Cependant, nous croyons que la GRC ne peut pas offrir des services de police du calibre attendu dans l'environnement dynamique actuel à moins qu'elle n'améliore sa capacité de gestion financière et qu'elle ne prenne pleinement conscience de son obligation de rendre des comptes à l'égard de cette fonction fondamentale. Tout comme pour les ressources humaines, nous recommandons que le gouvernement offre à la Gendarmerie un service de mentorat, qui pourrait peut-être être accompagné d'un ou de deux détachements. La GRC doit également obtenir l'expertise supplémentaire, probablement de l'extérieur, afin de créer cette capacité essentielle.

### 1.3.4 Délégation des pouvoirs de gestion financière

Le Groupe de travail croit que la GRC n'est pas en mesure de fournir les services de police dont ont besoin les Canadiens et ses partenaires contractuels si elle ne dispose pas d'une plus grande autorité quant à l'attribution de ses ressources financières. Une équipe plus forte de gestion financière, que surveillera le Conseil de gestion décrit au point 1.4, permettra à la GRC de gérer ses finances et ses contrats conclus avec de tierces parties conformément aux normes que doivent respecter toutes les entités gouvernementales. Par conséquent, aussitôt qu'une capacité appropriée de gestion financière sera en place, il faudra supprimer les contrôles imposés par le Conseil du Trésor sur les moyens qu'emprunte la GRC pour gérer son budget. Bien que la suppression de ces contrôles pourrait être effectuée à long terme, la GRC, sous la tutelle du Conseil de gestion, devrait être pleinement responsable de préparer et de gérer son propre budget d'ici le 31 décembre 2009.

#### 1.4 Conseil de gestion

Nous croyons que la GRC pourrait éviter les problèmes énumérés dans le rapport d'enquête et par le Groupe de travail si elle bénéficiait d'une structure de gestion plus efficace composée de leaders avertis ayant les compétences appropriées pour gérer cette entreprise complexe de services de police. La structure de gestion actuelle de la GRC est issue d'un modèle de services de police militaire et bureaucratique, et elle est caractérisée par une autorité fondée sur les grades, la gestion par commandement et contrôle, la gestion formelle et bureaucratique et l'insularité. Bien qu'un grand nombre de ces qualités aient défini la GRC tout au long de son existence, ces mêmes qualités semblent maintenant



Le gouvernement fédéral comprend toute une gamme de modèles de dotation des agences. Un grand nombre de ces agences (notamment le SCRS et l'Agence du revenu du Canada) sont devenues des employeurs distincts, ce qui leur a donné une certaine souplesse dans la gestion des ressources humaines que les autres organismes du gouvernement n'ont pas. Les membres du Groupe de travail croient que ces modèles peuvent être adaptés aux besoins uniques de la GRC. Celle-ci doit prendre en charge sa propre gestion des ressources humaines, et elle doit avoir une plus grande autorité pour le faire. Nous croyons qu'il est essentiel, pour la GRC, de devenir un employeur distinct au plus tard le 31 décembre 2009.

### 1.3 Gestion financière et contractuelle

#### 1.3.1 Financer la GRC

Le pouvoir de dépenser est octroyé à la GRC sur une base annuelle au moyen de crédits parlementaires distincts alloués à des fins de dépenses de fonctionnement et en immobilisations. De façon appropriée, les fonds ainsi réservés ne peuvent pas être utilisés à d'autres fins et les fonds affectés aux dépenses de fonctionnement ne peuvent être affectés aux dépenses en immobilisations, et inversement.

#### 1.3.2 Contraintes financières

La gestion financière est un autre domaine où abondent les responsabilités déroutantes. Effectivement, selon le Groupe de travail, le Conseil du Trésor a fait en sorte que le financement accordé à la GRC est rendu tellement complexe et catégorisé que les dépenses discrétionnaires effectuées par les responsables de la GRC sont tombées pratiquement à zéro. Le Conseil du Trésor subdivise d'ailleurs les crédits parlementaires en affectations séparées, ce qui limite encore plus les fonds affectés à

des activités ou à des fonctions précises. Au début de l'exercice, la GRC avait 35 affectations, rattachées principalement aux fonds de fonctionnement.

Des restrictions semblables limitent la souplesse de la GRC en ce qui concerne la gestion de ses contrats. L'organisation fonctionne dans un environnement changeant, instable et imprévisible où le déploiement rapide de ressources est essentiel pour assurer la sécurité du public. Pour un grand nombre de ses besoins, la GRC doit passer par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) pour obtenir des pouvoirs d'approvisionnement et de contrats visant des produits et services. Au cours de la dernière année seulement, la GRC a dû demander à TPSGC 900 autorisations afin de se procurer des produits et des services dont la valeur est estimée à 250 millions de dollars.

De plus, la GRC ne peut pas déplacer les fonds disponibles d'une application à l'autre sans obtenir au préalable une autorisation spéciale en passant par divers ordres de bureaucratie. Le processus d'approbation est très lent et augmente la charge de travail des personnes désirant réaffecter les fonds. Les restrictions imposées aux fonds empêchent les cadres supérieurs de combler les

manques à gagner d'un secteur même s'il existe des surplus importants dans d'autres secteurs. Aussi, on ne permet pas à la GRC de reporter les fonds non dépensés d'un exercice à l'autre sans l'autorisation du Conseil du Trésor. Pour cette raison, au cours des trois dernières années, plus de 200 millions de dollars affectés à la GRC sont devenus périmés, ce qui signifie que la GRC n'a pas pu y accéder, alors que des membres de partout au pays estiment qu'ils n'ont pas suffisamment de ressources pour exécuter leurs fonctions en sécurité.

Dans la plupart des organisations de la taille et de la complexité de celles de la GRC, le responsable des ressources humaines est un partenaire essentiel, ainsi que les autres cadres supérieurs, à la formulation de politiques, à la planification stratégique et à la gestion du changement.

Peu importe les défis que présente la division des pouvoirs de gestion des ressources humaines, la GRC n'applique pas les pouvoirs qu'elle possède de manière conforme aux pratiques de gestion moderne, et ce, à l'échelle de l'organisation. Dans toute l'organisation et à tous les niveaux, les décisions sont prises et les politiques sont appliquées sans égard à l'incidence qu'elles auront sur les membres et les employés. En bref, la GRC n'a pas assumé l'entière responsabilité de la gestion de ses ressources humaines.

#### 1.2.4 Accroître la capacité en matière de ressources humaines

Bien qu'il soit essentiel que la GRC assume la responsabilité de la gestion de ses ressources humaines le plus rapidement possible, les échecs à ce sujet, indiqués au chapitre 3, démontrent clairement que l'organisation ne possède pas, actuellement, la capacité de le faire. La majeure partie de la fonction liée aux ressources humaines de la GRC est actuellement accomplie de façon cloisonnée et incohérente par des intervenants qui consacrent du temps à leurs stratégies et programmes personnels plutôt que d'opter pour une approche mieux intégrée. Par conséquent, il est hautement prioritaire pour l'organisation de se doter d'une capacité bien plus solide de gestion des ressources humaines à l'échelle de l'organisation. Des ressources adéquates doivent être déployées, le plus rapidement possible, pour examiner et corriger les

problèmes de ressources humaines cernés dans le présent rapport.

Nous sommes conscients qu'il y a, au sein du gouvernement, des experts en ressources humaines qui pourraient aider la Gendarmerie à renforcer ses capacités en matière de gestion des ressources humaines; le fait d'y détacher quelques-uns de ces experts serait un très bon début. De plus, on devrait faire appel à des professionnels des ressources humaines du secteur privé. Il faudrait encourager les membres et employés actuels qui offrent des services en ressources humaines à perfectionner leurs compétences et les appuyer dans ces démarches. Le renforcement de ces capacités nécessitera un effort considérable de la part de la GRC, ainsi que beaucoup de temps. Nous recommandons vivement à cette dernière et au gouvernement de considérer ces étapes comme une priorité urgente. Au chapitre 5, nous recommandons que le Conseil de mise en œuvre fixe des jalons raisonnables pour le renforcement des capacités appropriées en ressources humaines à la GRC, et que ce Conseil ajoute un rapport d'étape dans ses rapports semestriels à déposer devant le ministre et la population canadienne.

#### 1.2.5 Importance du statut d'employeur distinct

Pour assurer le succès des réformes recommandées, la GRC doit devenir un employeur distinct. Une fois que la capacité de gestion des ressources humaines décrite ci-dessus aura atteint les niveaux appropriés, le gouvernement devra déléguer à la GRC tous les pouvoirs restants en matière de ressources humaines. Le Conseil de gestion décrit au point 1.4 serait précisément responsable de la surveillance de ces pouvoirs élargis, et il devrait en rendre compte au ministre.

## 1.2 Gestion efficace de la fonction liée aux ressources humaines

### 1.2.1 Problèmes engendrés par la

division des pouvoirs en matière de ressources humaines

La responsabilité en matière de dotation à la GRC est partagée entre la GRC et le Conseil du Trésor. Bien que la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* confère au commissaire le contrôle et la gestion de l'organisation, le Conseil du Trésor constitue le réel employeur des membres et employés de la GRC. Même si la division des pouvoirs permet à la GRC de contrôler des aspects importants de sa politique en matière de ressources humaines, il revient au Conseil du Trésor (et non aux gestionnaires de la GRC), grâce au financement qu'il approuve, de déterminer combien de membres et d'employés la GRC doit déployer et de fixer la rémunération de chacun d'entre eux. Le fait que le Conseil du Trésor décide combien de postes de cadres supérieurs seront disponibles vient compliquer la situation. De l'avis du Groupe de travail, cette répartition des pouvoirs a semé la confusion quant aux responsabilités relatives à la gestion adéquate des ressources humaines de l'organisation et a contribué à l'échec de la GRC d'assumer l'entière responsabilité de la gestion de ses ressources humaines. L'application, à la GRC, des politiques de ressources humaines s'appliquant à l'ensemble de la fonction publique a grandement nuí à la capacité de gestion de l'organisation. Dans bon nombre de cas, la GRC ne peut tout simplement pas régler assez rapidement les problèmes de ressources humaines survenant dans les régions ou dans le cadre de projets.

Comme toute autre organisation moderne de services policiers, la GRC dépend énormément de son capital humain. Elle doit avoir un effectif ayant des compétences dans le domaine scientifique doté de la capacité de prévoir et de faire face aux nouveaux défis. Pour permettre à la GRC d'exécuter ses diverses tâches liées à l'ensemble du portefeuille, l'effectif doit être composé d'agents de première ligne, de scientifiques hautement qualifiés, de spécialistes des communications et du renseignement complexes, de spécialistes de la gestion financière et de la logistique, de gestionnaires compétents en matière de ressources humaines, et de formateurs et de mentors perçutifs et réfléchis. Toutefois, lors des rencontres avec les membres et les employés auxquelles nous avons participé, nous avons toujours entendu les mêmes plaintes à propos de la façon dont la GRC gère ses ressources humaines.

### 1.2.3 Elevier la fonction en matière de ressources humaines

Même en faisant abstraction des difficultés que comporte l'élaboration d'une politique globale en matière de ressources humaines lorsque le Conseil du Trésor contrôle certaines décisions clés, nous ne croyons pas que l'organisation ait réalisé l'importance d'une gestion solide et efficace des ressources humaines. Les questions liées aux ressources humaines n'ont malheureusement que très peu d'incidence sur les décisions stratégiques et sur la mise en œuvre de nouvelles initiatives. Par contre, les propriétaires et gestionnaires d'entreprises commerciales à l'échelle mondiale et les responsables de nombreuses organisations appartenant au gouvernement sont de plus en plus conscients de la nécessité de tenir compte des questions de ressources humaines lorsqu'ils prennent des décisions.



## CHAPITRE 1: CHANGER LA NATURE DES RELATIONS ENTRE LA GRC ET LE GOUVERNEMENT

### 1.1 La nécessité d'effectuer une réforme organisationnelle

Dans le cadre de son mandat, la GRC fournit des services provinciaux et municipaux d'un océan à l'autre, ainsi qu'une vaste gamme de services policiers fédéraux et internationaux. Le Groupe de travail conclut que le cadre organisationnel actuel de la GRC ne lui permet pas de s'acquitter de ses responsabilités. À titre d'organisme gouvernemental, la GRC est assujettie à diverses règles et politiques qui s'appliquent généralement à l'ensemble de la fonction publique. Certaines de ces règles et politiques ne sont tout simplement pas appropriées pour un service de police national; bon nombre d'entre elles nuisent en fait à l'efficacité de l'organisation.

Des mesures décisives doivent être prises pour outiller la GRC afin qu'elle puisse gérer ses activités comme une organisation moderne axée sur le service. De bien des façons, le modèle de gouvernance de la GRC demeure un modèle et un style de maintien de l'ordre élaborés à une autre époque. Bien que de nouvelles priorités et initiatives aient été établies pour essayer de moderniser la GRC et mieux adapter ses processus de gouvernance et sa culture, bon nombre de ces initiatives ont finalement échoué. Le changement organisationnel et les nouvelles approches se sont avérés difficiles à soutenir et à institutionnaliser au sein d'une organisation policière de taille importante, complexe et axée sur les traditions.

Pour que les changements et la réforme soient efficaces, il est nécessaire de mettre en place à la GRC un niveau nettement plus élevé que le niveau actuel de compétences et de connaissances en matière de gestion.

La GRC moderne semble maintenant constituer une combinaison d'idées, de philosophies, de pratiques et de programmes traditionnels et modernes. Seule une révision radicale de la structure de gouvernance de la GRC et le réexamen de ses responsabilités lui permettront de s'attaquer efficacement aux nombreux défis qu'entraînera la réforme.

Dans les prochaines sections, le Groupe de travail formule des recommandations visant à accroître la capacité et à réformer la structure de gouvernance. Au chapitre 5, nous présentons également des recommandations concernant un plan de mise en œuvre qui permettra de concrétiser la transition. Compte tenu des problèmes auxquels la GRC fait face, il est hautement prioritaire que des mesures immédiates soient prises relativement à ces réformes. On doit accorder à la GRC davantage de pouvoirs en matière de ressources humaines, de gestion financière et de passation de contrats, ainsi que mettre en place une capacité accrue de gérer ces fonctions. Ces pouvoirs aideront l'organisation à régler les graves problèmes systémiques qui l'affligent, tout en permettant de préciser les responsabilités et la reddition de comptes. La capacité de l'organisation de fournir les services qui sont attendus d'elle dépend du transfert efficace et en temps opportun de ces responsabilités à la GRC et à son nouvel organisme de contrôle.



Stephanie Pelletier. De plus, nous avons obtenu un soutien considérable de la part de Carol Hansell et de ses collègues de Davies Ward Phillips & Vineberg s.r.l.

Nous n'aurions jamais pu terminer notre rapport dans le court délai qui nous avait été fixé sans la coopération du commissaire de la GRC et de son équipe de cadres supérieurs. En particulier, nous aimerions féliciter le commissaire Elliott d'avoir mis sur pied un comité pour aider le Groupe de travail. Les membres de ce comité se sont rencontrés à 15 reprises en 20 semaines, et ils nous ont énormément aidés à obtenir des réponses aux questions complexes qui avaient été soulevées. Nous aimerions également remercier tous les employés de la GRC qui ont participé à la préparation des rapports techniques, des analyses stratégiques et à la recherche des documents connexes sur lesquels se sont fondés les membres du Groupe de travail pour réaliser leur travail. Nous leur sommes reconnaissants pour toute l'aide qu'ils nous ont apportée en vue de prendre les dispositions nécessaires à la tenue de réunions partout au pays dans le cadre desquelles nous avons pu discuter avec des membres de la Gendarmerie, des responsables provinciaux et territoriaux, des maires de municipalités, des membres d'autres services de police et des Canadiens. Il aurait été impossible, pour les membres du Groupe de travail, de visiter autant d'endroits partout au pays, en particulier les détachements éloignés, sans le soutien logistique et l'aide de la GRC. Ces visites nous ont été d'une très grande valeur pour comprendre les fondements de l'organisme. Bref, la GRC, sa direction et ses membres nous ont été d'une aide extrêmement précieuse.

Un des premiers défis que le Groupe de travail a dû relever consistait à trouver d'autres services de police, tant au Canada

qu'ailleurs dans le monde, qui ont eu à faire face à des problèmes semblables à ceux auxquels est confrontée la GRC et qui ont trouvé des solutions pour les résoudre. Malgré le fait qu'il nous a été impossible de trouver d'autres services de police offrant la même gamme de services que la GRC, nous étions conscients qu'il commence à exister des pratiques exemplaires pour plusieurs des domaines qu'elle exploite. Les membres du Groupe de travail ont eu la chance de trouver des experts hautement qualifiés au Canada et ailleurs dans le monde, qui leur ont généreusement offert de précieux conseils. À notre demande, certains de ces experts ont préparé des rapports de recherche, qui seront publiés dans le site Web du ministère de la Sécurité publique du Canada ([www.securitepublique.gc.ca](http://www.securitepublique.gc.ca)). Somme toute, le Groupe de travail a trouvé extrêmement utile l'aide de ces experts pour remettre en contexte l'information recueillie pendant les consultations et pour déterminer les pratiques actuellement employées dans d'autres services de police.



domaines touchant la gouvernance et la culture de la GRC. Un exemplaire du mandat est joint à l'appendice A. Les biographies de chacun des membres du Groupe de travail sont jointes à l'appendice B.

Les membres du Groupe de travail ont d'abord convenu de l'importance de lancer de vastes consultations sur ces questions, et d'y faire participer les membres de la Gendarmerie et d'autres intervenants. Les détails de ce processus sont présentés plus loin. Ces discussions ont permis de soulever toute une gamme de thèmes récurrents, dont un grand nombre touchaient plus d'un des points particuliers ciblés dans le mandat du Groupe de travail. De tous ces points, bien qu'il s'agisse clairement de questions de gouvernance et de culture, nombreux étaient ceux qui ne cadreraient pas précisément dans un des huit volets énoncés dans le mandat.

Toutefois, le Groupe de travail a réalisé que les questions abordées au cours de ces consultations reflétaient des problèmes de responsabilité, de gouvernance et de culture dont les causes sont plus profondes et encore plus fondamentales à la Gendarmerie que ce qui avait été établi dans le rapport d'enquête précédent. Nous concluons donc qu'un rapport expliquant la nécessité d'apporter des changements fondamentaux et abordant ensuite chacune des questions de la façon dont elles nous ont été présentées serait une analyse et une prescription de réforme plus bénéfique au lecteur qu'un rapport dans lequel on se contente de signaler les points précis énoncés dans le mandat. Chacun des points mentionnés dans le mandat est abordé dans notre analyse, bien que le texte n'y fasse pas précisément renvoi.

**Stratégie de consultation**

Le fait d'aborder, en seulement cinq mois, toutes les questions fondamentales avec lesquelles la GRC doit composer s'est révélé être une tâche difficile pour laquelle nous avons dû tenir de vastes consultations avec des personnes ayant une compréhension intime de la Gendarmerie, de ses responsabilités et de ses réalités fonctionnelles. Pour y arriver, nous avons parcouru le pays et tenu des consultations dans chaque province et territoire. Dans le cadre de ces consultations, nous avons rencontré des milliers de membres de la GRC, d'employés de détachements de GRC, d'employés de la Direction générale, partout au pays et de la Direction générale, ainsi que des cadets à la Division Dépôt de Regina. Nous avons rencontré des représentants de ministères et organismes du gouvernement fédéral ayant des liens avec la GRC, dont l'Agence de la fonction publique du Canada, le Secrétaire du Conseil du Trésor, le Cabinet du commissaire à l'intégrité du secteur public du Canada, le Comité externe d'examen de la GRC et la Commission des plaintes du public contre la GRC. Nous avons interviewé des solliciteurs et procureurs généraux du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux, des sous-ministres, des maires et des conseillers municipaux. Nous avons permis aux Canadiens de contribuer en ligne, par écrit, par téléphone ou par télécopieur. Nous avons offert cette même possibilité aux membres et aux employés, tant en fonction qu'à la retraite. Nous avons reçu plus de 500 courriels et autres correspondances.

**Soutien offert au Groupe de travail**

Le Groupe de travail a obtenu un très grand soutien du Secrétariat du Groupe de travail, lequel était composé du directeur exécutif, Bill Austin, et de Louise Forgues, Matt Hopkins, Lisa Khouri, Lauren Meldrum, Sandy McIntosh, Sherry Nowlan et

d'information de la police canadienne (CIPC). Enfin, les services de protection sont responsables de la sécurité, au pays, du premier ministre et du gouverneur général, de leurs familles et de leurs résidences, ainsi que de la sécurité des ministres, des juges de la Cour suprême, des dignitaires étrangers et d'autres personnes qui, selon le ministre, nécessitent une protection.

La GRC compte actuellement plus de 27 000 membres et employés, qui sont composés de fonctionnaires ainsi que de membres réguliers et civils de la Gendarmerie. Les quelque 17 000 membres réguliers sont formés à titre d'agents de la paix qualifiés, ils ont le droit de porter l'arme et des armes. Elle compte également parmi son effectif environ 3 000 membres civils qui ne sont pas formés à titre d'agents de la paix. Ces membres civils offrent à la Gendarmerie des services spécialisés dans les domaines de la criminalistique et de la technologie judiciaire. De plus, la GRC emploie environ 4 700 fonctionnaires, qui ne sont pas membres de la Gendarmerie, mais qui offrent des services spécialisés dans des domaines clés comme les ressources humaines et la gestion financière. Ils offrent également un soutien opérationnel et administratif essentiels dans les détachements de l'ensemble du Canada, dans les centres divisionnaires et régionaux ainsi qu'à la Direction générale, à Ottawa. Enfin, la GRC compte parmi ses rangs environ 2 000 employés civils temporaires qui remplissent toute une gamme de fonctions à contrat pour des périodes précises. La GRC est également appuyée par plusieurs centaines d'employés municipaux, de gendarmes auxiliaires et de bénévoles.

La GRC fonctionne avec un budget annuel d'environ 4 milliards de dollars, provenant de crédits du gouvernement fédéral et des

recettes des provinces, des territoires et des municipalités sous contrat.

La GRC est dirigée par le commissaire nommé conformément à la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*. Le commissaire a l'autorité de gérer la GRC, sous la direction du ministre. La Gendarmerie est organisée en détachements, qui sont regroupés en districts puis en divisions, et qui relèvent du commissaire. Une structure régionale est ensuite superposée à cette organisation, selon laquelle la Gendarmerie est divisée en régions, pour les besoins administratifs. La complexité de la GRC a fait couler beaucoup d'encre et a suscité de grands débats, étant donné les responsabilités en matière d'application de la loi dont elle doit s'acquitter au pays et ailleurs. Il ne serait donc pas déraisonnable de soutenir que le démantèlement serait parmi les solutions aux problèmes de cet organisme. Pour bien examiner cette question, il faudrait lancer un débat d'une grande envergure au sujet des politiques publiques sur le modèle de services de police le mieux approprié au Canada et à ses citoyens. Un tel débat ne figure pas dans le mandat du Groupe de travail.

Le Groupe de travail croit, par contre, que la mise en œuvre en temps opportun des recommandations formulées dans ce rapport permettra à la GRC, et à tous ses éléments constitutifs, d'être régie de façon efficace. Un débat sur les politiques publiques au sujet du modèle de services de police serait plus utile si les solutions de rechange pouvaient être comparées à une GRC structurée et régie convenablement.

## Structure du rapport

Le Groupe de travail a pour mandat de formuler des recommandations sur des



à la Gendarmerie la position de confiance et le respect qui étaient siens depuis sa création. Ces réformes portent sur les besoins déterminés en ce qui a trait à la gouvernance, à la culture et à la responsabilité. Bien que leur nécessité semble maintenant évidente pour les membres du Groupe de travail, ces réformes ne constituaient pas notre point de départ. Pendant que nous étions en train d'évaluer nos nouvelles connaissances et que nous commençons à étudier des solutions possibles, nous avons réalisé que le simple fait de traiter les symptômes ne permettrait pas de réaliser des améliorations viables. Il fallait donc adopter une démarche plus fondamentale. On doit absolument déterminer une nouvelle approche visant l'organisation de la GRC et sa structure de gouvernance, et mettre sur pied un nouvel organisme de surveillance responsable des plaintes et de la surveillance de la GRC.

Nous reconnaissons qu'un grand nombre des problèmes dont on nous a fait part nécessitent une attention immédiate. Le fait de donner un nouveau souffle à la gouvernance et de s'engager, une fois de plus, à assurer la responsabilisation permettra de veiller à ce que des problèmes semblables ne se reproduisent pas. Il faudra également aborder certains des problèmes les plus graves et recommander des étapes que la Gendarmerie devra suivre pour les régler immédiatement.

Nous reconnaissons également qu'un renouvellement de l'envergure énoncée dans ce rapport sera difficile et, parfois, perturbateur. Toutefois, nous croyons nécessaire que la GRC et le gouvernement du Canada prennent des mesures concluantes et qu'ils rendent compte publiquement de ces mesures. Par conséquent, un des aspects fondamentaux de nos recommandations concerne la création immédiate d'un Conseil de mise en œuvre.

(viii)

qui offrira un leadership et une orientation relativement au processus de renouvellement et qui tiendra le public informé des progrès réalisés. La composition et le mandat du Conseil sont énoncés au chapitre 5.

Notre objectif principal est de rétablir la confiance, ce que nous croyons possible en assurant la responsabilisation, en augmentant la transparence, en renforçant la gouvernance et en appuyant davantage les membres et les employés, ainsi qu'en mettant en œuvre de nombreuses autres recommandations qui permettront d'améliorer l'organisation.

**Les activités et les gens de la GRC**

Il ne fait aucun doute que la GRC est l'organisme d'application de la loi le plus complexe au monde. Cet organisme offre des services contractuels de police ruraux et municipaux à toutes les provinces sauf deux, et aux trois territoires, ainsi qu'environ 200 municipalités et collectivités autochtones. Il offre également des services de police fédéraux et internationaux, des services de police nationaux ainsi que des services de protection. Les services de police fédéraux et internationaux sont offerts au pays et ailleurs dans le monde pour protéger les Canadiens et leurs établissements contre les terroristes, les groupes du crime organisé et d'autres activités criminelles. La GRC héberge INTERPOL et Eurpol pour le Canada. De nombreux Canadiens ne réalisent peut-être pas que la GRC exerce un leadership dans les domaines de la formation de policiers et des activités de stabilisation partout dans le monde, y compris en Haïti et en Afghanistan. Les services de police nationaux offrent des services de laboratoire judiciaire et d'identification à plus de 500 organismes d'application de la loi et de justice pénale, et ils sont chargés d'héberger et de gérer le Centre



## Rétablir la confiance

En juin 2007, le Rapport de l'enquêteur indépendant sur les allégations concernant les régimes de retraite et d'assurances de la GRC intitulé « Une question de confiance » a été déposé au ministre de la Sécurité publique et au président du Conseil du Trésor. Ce rapport a mis au jour de graves problèmes en ce qui a trait à la gouvernance et à la culture au sein de la GRC. Pour donner suite aux recommandations formulées dans ce rapport, le gouvernement du Canada a mis sur pied un Groupe de travail afin d'examiner plus en profondeur les problèmes cernés.

La GRC est un symbole national. La tunique rouge est source de fierté nationale, et elle est reconnue de par le monde comme le symbole de notre identité et ce que vivre au Canada signifie. Toutefois, au cours des dernières années, la confiance en la gestion de la GRC a été ébranlée, ce qui a eu une incidence surprenante sur les membres et les employés de la GRC et sur les Canadiens qu'ils desservent. Il faut rétablir la confiance dans la gestion de la GRC.

Au moment de notre nomination, et tout au long de notre mandat, la GRC faisait l'objet d'un examen minutieux du public. En plus du rapport d'enquête, le juge O'Connor avait récemment déposé son rapport sur l'affaire Arar et formulé d'importantes recommandations. L'enquête sur la tragédie du vol Air India était en cours. Des enquêtes avaient été lancées après qu'un Polonais soit décédé à Vancouver des suites de l'utilisation d'un pistolet Taser par des membres de la GRC. Une tragédie a frappé deux membres de la GRC et leurs familles. Toutes ces circonstances ont compliqué notre tâche, déjà complexe au départ.

Nous avons tenu pour acquis que tous les Canadiens et, en particulier les membres et autres employés de la GRC, s'attendent à ce que la GRC soit une agence de calibre international et responsable devant les Canadiens. Toutefois, nous considérons qu'il était important d'écouter attentivement ceux qui connaissent le mieux la GRC afin de comprendre pourquoi cette dernière n'est pas à la hauteur des attentes. À mesure qu'augmentait notre compréhension de la portée et de l'importance des problèmes, nous réalisons qu'il nous faudrait remettre en question les pratiques et les concepts traditionnels afin de trouver des solutions novatrices et durables.

Pendant nos consultations et notre analyse, de graves problèmes affectant la GRC ont été portés à notre attention. De ces problèmes, les plus graves touchent les demandes impossibles avec lesquelles les membres et les employés doivent composer et qui compromettent leur santé et leur sécurité. De plus, nous avons entendu à maintes reprises des commentaires très semblables au sujet de problèmes concernant le système de discipline, le recrutement, les évaluations du rendement, les promotions et le perfectionnement personnel. Nous avons également été témoins du dévouement et de la très grande fierté que les membres et les employés ont pour leur organisation. Tous ces éléments nous ont permis de conclure qu'il faut changer radicalement la façon dont la GRC est régie. Nous avons également remarqué qu'il faut améliorer considérablement la responsabilisation de la GRC envers le public, les dirigeants politiques élus et envers ses membres et ses employés. Ce rapport commence en donnant les grandes lignes de deux réformes majeures que nous jugeons essentielles pour redonner

Terme	Définition
Système d'incidents et de rapports de police (SIRP)	Le SIRP fournit des capacités automatisées afin d'emmagasiner, de conserver et de retracer des renseignements sur les activités criminelles et sur les détails des opérations courantes.
TPSGC	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
Tunique rouge	La tunique rouge est la tenue officielle de la GRC. Elle comprend un chapeau Stetson, une tunique rouge de type militaire et une culotte d'équitation munie de rayures jaunes du côté extérieur de chaque jambe.

Terme	Définition
Régionalisation	En 1996, le pouvoir décisionnel au niveau opérationnel et aux commissaires adjoints dans les quatre régions : la région du Pacifique, la région du Nord-Ouest, la région du Centre et la région de l'Atlantique.
Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS)	Le SCRS procède à des enquêtes sur les menaces. Il analyse les renseignements et produit du renseignement concernant la sécurité nationale au Canada.
Services de police à contrat	Le gouvernement du Canada a conclu des arrangements avec huit provinces et trois territoires pour la prestation par la GRC de services de police contractuels.
Services de police de protection	Les services de police de protection sont chargés de tous les aspects du programme national de services de protection de la GRC pour les personnes et les biens suivants : le Gouverneur général, sa famille et leurs résidences, les ministres du Cabinet fédéral, les juges de la Cour suprême, les chefs d'État en visite, les diplomates étrangers au Canada et leurs résidences, les personnes jouissant d'une protection internationale (PPI) et les personnes désignées par le ministre de la Sécurité publique comme ayant besoin de protection.
Services de police fédéraux et internationaux	Les Opérations fédérales et internationales (OFI) représentent un secteur d'activité de la GRC qui est chargé de protéger les Canadiens et leurs établissements au Canada et à l'étranger, au moyen de la prévention fondée sur le renseignement, la détection, les enquêtes, la lutte contre le terrorisme, le crime organisé et d'autres activités criminelles.
Services de police intégrés	Une philosophie du travail policier qui consiste à obtenir la collaboration de tous les ordres des services de police en vue d'échanger du renseignement et des connaissances tactiques et opérationnelles, de planifier des actions communes, de profiter des économies d'échelle, d'améliorer la prestation de services et d'accroître l'efficacité globale des communications entre les organismes d'application de la loi.
Services nationaux de police (SNP)	Les SNP offrent des services à plus de 500 organismes canadiens d'application de la loi et de justice pénale, comme le CIPC et les services d'identité judiciaire.
(v)	



Terme	Définition
Membre civil (MC)	Les MC sont employés dans les établissements de la GRC au Canada et sont régis par la <i>Loi sur la GRC</i> . Les MC fournissent du soutien pour les opérations policières de première ligne. Ils sont embauchés pour leurs compétences spécialisées en sciences, en techniques ou en administration.
Membre régulier (MR)	Les MR représentent la majorité des employés de la GRC. Ils sont nommés à un grade de la Gendarmerie, conformément à l'alinéa 7.1(1)a) de la <i>Loi sur la GRC</i> et sont formés comme agents de police.
Ministre	Le ministre de la Sécurité publique qui est membre du Cabinet et chargé de la GRC.
Police des Autochtones	Grâce à la police des Autochtones, la GRC favorise le recrutement d'Autochtones au sein de la Gendarmerie. La GRC élabore et évalue des services de police pratiques et adaptés à la culture. La Gendarmerie consulte également les organisations nationales autochtones afin de s'assurer que les politiques et les programmes répondent aux besoins des collectivités autochtones.
PRIME-BC	PRIME-BC est le logiciel utilisé en Colombie-Britannique auquel peuvent accéder tous les services de police municipaux et les détachements de la GRC de la province pour prendre connaissance instantanément des renseignements sur les criminels et les crimes recueillis par tous les organismes de police.
Programme des représentants des relations fonctionnelles (RRF)	Le Programme des RRF est le programme de relations de travail officiel de la GRC. Il représente les membres réguliers et les membres civils de la GRC.
Rapport d'enquête	Le présent rapport a été préparé par M. David Brown, c.r., à titre d'enquêteur indépendant du gouvernement fédéral chargé d'examiner les questions relatives aux régimes de retraite et d'assurances de la GRC. Dans son rapport, <i>Une question de confiance</i> , M. Brown recommande la création d'un Groupe de travail chargé d'examiner en profondeur la structure de gouvernance et la culture de la GRC.
	(iv)

**Définition**

**Terme**

**Equipes intégrées de la sécurité nationale (EISN)**

Les EISN sont un projet de la GRC visant à accroître la capacité des partenaires de recueillir, de partager et d'analyser du renseignement sur les personnes et les entités qui présentent une menace pour la sécurité nationale. Les EISN sont formées de représentants de la GRC, ainsi que des partenaires et des organismes fédéraux.

**Etat-major supérieur (EMS)**

Le commissaire et les sous-commissaires forment l'EMS. Les conseillers de l'EMS comprennent le conseiller en matière d'éthique, le commissaire adjoint de la Direction générale de la politique stratégique et de la planification, l'avocat général principal des Services juridiques, le commissaire adjoint des Affaires publiques et des Services de communication et le dirigeant de la vérification. Les représentants du Comité national de direction du Programme des RRF agissent à titre d'observateurs pendant les réunions de l'EMS.

**Europol**

**Initiative intégrée du contrôle des produits de la criminalité**

Europol est l'organisme d'application de la loi de l'Union européenne qui gère le renseignement criminel et vise à accroître l'efficacité et la coopération entre les responsables des Etats membres de l'Union européenne. Le Programme des produits de la criminalité de la GRC vise à trouver, à évaluer, à saisir, à bloquer et à confisquer les gains illicites.

**INTERPOL**

Créé en 1923, Interpol est, avec ses 186 pays membres, la plus importante organisation policière internationale au monde. Il facilite la coopération transfrontalière entre les services de police, et apporte un appui et une assistance à tous les services, organisations et autorités ayant pour mission de prévenir et de combattre la criminalité internationale.

**Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles (LPFDAR)**

La LPFDAR a pour objectif d'encourager les employés au sein du secteur public à se manifester s'ils ont des raisons de croire que des actes répréhensibles graves ont été commis, et de les protéger contre les représailles lorsqu'ils le font.

Terme	Définition
Commission des plaintes du public contre la GRC (CPP)	La CPP, établie en vertu de la <i>Loi sur la GRC</i> , est un organisme indépendant qui mène des enquêtes sur la façon dont la GRC gère les plaintes du public.
Commission indépendante sur les plaintes et la surveillance de la GRC (CIPSG)	La CIPSG est l'organisme de surveillance civil recommandé pour la GRC par le Groupe de travail au chapitre 2.
Division Dépôt (École nationale de formation)	La Division Dépôt, située à Regina, en Saskatchewan, est le principal établissement de formation de la GRC où tous les cadets reçoivent toute leur formation de base.
Employé civil temporaire (ECT)	Les ECT sont des employés qui ne sont pas membres de la Gendarmerie. Ils remplacent les employés de la GRC qui sont en congé annuel ou en congé de maladie, qui sont à l'extérieur pour suivre de la formation ou qui sont détachés en vue d'effectuer d'autres tâches. On les embauche également pour pourvoir des postes qui sont ou devraient être de courte durée.
Employé de la fonction publique (EFP)	Les employés de la fonction publique sont des fonctionnaires embauchés par la GRC qui ne sont pas assujettis à la <i>Loi sur la GRC</i> .
Équipe de gestion supérieure (EGS)	L'EGS est composée de 55 à 60 cadres supérieurs de la Direction générale, des régions ou des divisions, y compris les membres de l'EMS et les 14 commandants divisionnaires. L'EGS se réunit trois fois par année pour discuter de questions de gestion stratégiques et opérationnelles.
Équipes intégrées de la police des frontières (EIPF)	Les EIPF sont une initiative de coopération axée sur le renseignement. Elles appuient les enquêtes relatives à la sécurité nationale touchant la frontière canado-américaine et enquêtent sur les activités transfrontalières illicites, entre les points d'entrée.
Équipes intégrées de la police des marchés financiers (EIPMF)	Les EIPMF de la GRC procèdent à des enquêtes relatives à des fraudes graves sur les marchés financiers aux termes du <i>Code criminel</i> .



GLOSSAIRE

Terme	Définition
Agence des services frontaliers du Canada (ASFC)	L'ASFC est chargée de fournir des services frontaliers intégrés en vue d'appuyer les priorités en matière de sécurité nationale et de faciliter la libre circulation des voyageurs et des marchandises, y compris les animaux et les plantes, conformément à toutes les exigences prévues par les lois relatives aux programmes.
Agence du Revenu du Canada (ARC)	L'ARC est chargée de l'administration des programmes fiscaux fédéraux, ainsi que de certains programmes fiscaux provinciaux et territoriaux.
Centre d'information de la police canadienne (CIPC)	Le CIPC est un système informatisé de renseignements sur les délits et les criminels, qui a été mis à la disposition de tous les organismes d'application de la loi du Canada. Il est administré par les services nationaux de police de la Gendarmerie royale du Canada (GRC).
Centre des armes à feu Canada (CAFC)	Le CAFC a été créé par décret en 2003. Il est chargé de surveiller l'administration de la <i>Loi sur les armes à feu</i> et le Programme canadien des armes à feu (PCAF). Depuis 2007, le CAFC relève de la GRC.
Conseil de gestion (le Conseil)	Au chapitre 1, il est recommandé de créer un conseil de gestion pour la GRC.
Comité externe d'examen de la GRC (CEE)	Le CEE a été constitué en vertu de la <i>Loi sur la GRC</i> à titre d'organisme indépendant chargé d'examiner les griefs, les affaires relatives à la discipline, les rétrogradations et les congédiements des membres de la GRC.
Commissaire	Il s'agit du poste le plus élevé à la GRC. Le commissaire est nommé par le gouverneur en conseil, conformément à la <i>Loi sur la GRC</i> , et il relève du ministre. Le commissaire est chargé du contrôle et de la gestion de la Gendarmerie.
Commissaire à l'intégrité du secteur public (CISP)	Le commissaire à l'intégrité du secteur public est un agent du Parlement chargé de l'administration de la nouvelle <i>Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles</i> , laquelle protège les fonctionnaires qui font une divulgation d'actes répréhensibles dans le gouvernement fédéral.



3.3.3	Evaluations du rendement.....	40
3.3.4	Système de promotion.....	40
3.4	Communications.....	41
<b>CHAPITRE 4: OBSTACLES NUISANT À UNE GESTION EFFICACE.....</b>		<b>43</b>
4.1	Obstacles culturels nuisant à une gestion efficace.....	43
4.2	Obstacles structurels nuisant à une gestion efficace.....	43
4.2.1	Opérations.....	43
4.2.2	Services de police à contrat.....	44
4.2.3	Services de police fédérale.....	45
4.3	Décisions administratives.....	46
4.3.1	Direction générale.....	46
4.3.2	Régionalisation.....	47
4.3.3	Structure de comité à l'appui du commissaire.....	48
<b>CHAPITRE 5: MISE EN OEUVRE.....</b>		<b>49</b>
5.1	Une vision pour l'avenir.....	49
5.2	Conseil de mise en oeuvre.....	49
5.3	Equipe de gestion du changement à la GRC.....	51
5.4	Financement provisoire.....	51
<b>ANNEXE A MANDAT.....</b>		<b>53</b>
<b>ANNEXE B BIOGRAPHIES DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA</b>		
<b>GRC.....</b>		<b>55</b>
<b>ANNEXE C LISTE DES RECOMMANDATIONS.....</b>		<b>57</b>



2.1.2	L'inefficacité du double régime de traitement des plaintes.....	12
2.2	La culture policière.....	13
2.3	Processus provinciaux des plaintes du public.....	13
2.4	Caractéristiques d'un processus de traitement des plaintes du public.....	14
2.5	Nouvel organisme indépendant — la CIEPSA.....	14
2.5.1	Législation sur la CIEPSA.....	15
2.5.2	Intégration des caractéristiques d'un ombudsman.....	15
2.5.3	Traitement des plaintes.....	15
2.5.4	Rôle d'enquête.....	16
2.5.5	Participation provinciale.....	17
2.5.6	Groupe d'arbitres.....	17
2.5.7	Appels relatifs à des mesures disciplinaires.....	17
2.5.8	Ressources de la CIEPSA.....	17
2.5.9	Coûts de la CIEPSA.....	18
2.6	Examen périodique de la CIEPSA.....	18
<b>CHAPITRE 3: PROBLÈMES NÉCESSITANT UNE ATTENTION IMMÉDIATE..... 23</b>		
3.1	Exigences dépassant la capacité de la GRC.....	23
3.1.1	Postes à pourvoir — problème systémique actuel et futur.....	23
3.1.2	Répondre à l'appel du devoir.....	25
3.1.3	Agents submergés par le travail administratif.....	26
3.1.4	Rémunération juste.....	27
3.1.5	Sécurité.....	28
3.1.6	Santé et bien-être.....	28
3.2	Problèmes liés au milieu de travail.....	29
3.2.1	Éthique.....	29
3.2.2	Discipline.....	30
3.2.3	Divulgaration en milieu de travail.....	32
3.2.4	Relations de travail.....	33
3.2.5	Problèmes liés aux membres civils.....	35
3.2.6	Questions liées à la Direction générale.....	37
3.3	Développement des ressources humaines.....	37
3.3.1	Recrutement.....	37
3.3.2	Formation des leaders de demain.....	38

## TABLE DES MATIÈRES

<b>GLOSSAIRE</b> .....	i
<b>INTRODUCTION</b> .....	vii
Rétablir la confiance .....	vii
Les activités et les gens de la GRC.....	viii
Structure du rapport .....	ix
Stratégie de consultation .....	x
Soutien offert au Groupe de travail.....	x
<b>CHAPITRE 1: CHANGER LA NATURE DES RELATIONS ENTRE LA GRC ET LE GOUVERNEMENT</b> .....	1
1.1 La nécessité d'effectuer une réforme organisationnelle.....	1
1.2 Gestion efficace de la fonction liée aux ressources humaines.....	2
1.2.1 Problèmes engendrés par la division des pouvoirs en matière de ressources humaines .....	2
1.2.2 L'importance des gens.....	2
1.2.3 Elever la fonction en matière de ressources humaines .....	2
1.2.4 Accroître la capacité en matière de ressources humaines .....	3
1.2.5 Importance du statut d'employeur distinct .....	3
1.3 Gestion financière et contractuelle.....	4
1.3.1 Financer la GRC .....	4
1.3.2 Contraintes financières.....	4
1.3.3 Accroître les pouvoirs de gestion financière.....	5
1.3.4 Délégation des pouvoirs de gestion financière .....	5
1.4 Conseil de gestion.....	5
1.4.1 Rôles et responsabilités.....	7
1.4.2 Composition du Conseil et nominations .....	8
1.4.3 Président du Conseil .....	9
1.4.4 Délégation de pouvoirs additionnels.....	9
1.4.5 Avantages d'un Conseil de gestion .....	9
1.5 Examens périodiques du Conseil de gestion.....	10
<b>CHAPITRE 2: RESPONSABILITÉS ENVERS LE PUBLIC</b> .....	11
2.1 Contexte.....	11
2.1.1 La CPP et le CEE.....	11





# RÉTABLIR LA CONFIANCE

## RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA GOUVERNANCE ET LE CHANGEMENT CULTUREL À LA GRC

*Présenté au*

*ministre de la Sécurité publique*

*et au*

*président du Conseil du Trésor*

Le 14 décembre 2007





Le 14 décembre 2007

L'honorable Stockwell Day, C.P., député  
Ministre de la Sécurité publique  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

L'honorable Victor Toews  
Président du Conseil du Trésor  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Rétablir la confiance

Messieurs les Ministres,

Nous sommes heureux de vous faire parvenir notre rapport intitulé *Rétablir la confiance*, qui porte sur la gouvernance et le changement culturel à la GRC. Ce rapport répond aux questions figurant dans le décret du 13 juillet 2007 en vertu duquel nous avons été nommés. Ce fut pour nous un plaisir que de rencontrer les milliers d'hommes et de femmes qui servent fièrement la population canadienne d'un bout à l'autre du pays, ainsi que de travailler avec ces membres dévoués.

Respectueusement soumis,

Linda Black, LL. M.

Richard Drouin, C.C., O.Q.

Norman D. Inkster, O.C., LL.B.

David A. Brown, Q. C., Chair

Larry Murray CMM, CD



© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2007

Version papier

N° de catalogue : PS4-53/2007  
ISBN : 978-0-662-05321-7

Version PDF

N° de catalogue : PS4-53/2007F-PDF  
ISBN : 978-0-662-07671-1

Imprimé au Canada



Présenté au  
ministre de la Sécurité publique  
et au président du Conseil du Trésor

Décembre 2007

# Rétablir la confiance

Groupe de travail sur  
la gouvernance et  
le changement culturel à la GRC

